Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet

Voortgangsrapportage 2014-2015



Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet

Voortgangsrapportage 2014-2015

naar inhoud >>

Inhoudsopgave



Alphen aan den Rijn

Managementsamenvatting

Inleiding

Bijna een kwart van de gemeenten en provincies in Nederland experimenteert met de Crisis- en herstelwet (Chw). Hiermee wordt vooruitgelopen op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Bij het in werking treden van de Crisis- en herstelwet (Chw) op 31 maart 2010 was de toepassing gericht op het vlottrekken van ruimtelijke projecten en het aanjagen van de bouwsector. De laatste jaren is bovendien veel aandacht ontstaan voor innovatie in het ruimtelijke domein en vernieuwing in regelgeving. De Chw vervult een dubbelfunctie: versnellen en vernieuwen. Vernieuwen in de praktijk stond centraal in het Praktijkfestival op 21 april 2015, met als ondertitel 'met meer dan 100 experimenten vooruitlopen op de Omgevingswet'. Provincies, gemeenten en bedrijven lieten tijdens het Festival zien op welke manier en in welke projecten zij de Chw toepassen. Dit vijfde Voortgangsrapport aan het Parlement geeft een uitgebreid overzicht van de toepassing van de Chw sinds 2010, met het accent op de periode april 2014 - medio 2015.

Toepassing van de bestuursrechtelijke bepalingen

De bestuursrechtelijke bepalingen van de Chw zijn van toepassing op een continue, licht toenemende stroom besluiten. Volgens een steekproef geldt de Chw in 2014 voor ruim 50 besluiten per maand, waarvan ongeveer twee derde afkomstig is van de gemeentelijke overheid. Toch neemt het belang van de Chw voor de inhoudelijke behandeling van beroepen af. Dat komt doordat twee bepalingen (relativiteitsvereiste, passeren kleine gebreken) inmiddels van de Chw naar de Algemene wet bestuursrecht zijn overgeheveld. Daarmee gelden deze bepalingen niet alleen voor de besluiten onder de Chw, maar hebben zij generieke werking. Het aantal beroepszaken waarin de bestuursrechtelijke bepalingen uit de Chw een rol spelen, is in 2014 tot een derde afgenomen met 39 uitspraken van de Raad van State in vergelijking tot de piek van 120 uitspraken in 2012.

De regel dat de bestuursrechter binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn uitspraak moet doen, blijft een punt van aandacht. De Raad van State doet bij hoofdzaken (dus exclusief voorlopige voorzieningen) in net iets minder dan de helft van de zaken binnen de gestelde termijn uitspraak. Gemiddeld is de doorlooptijd circa zeven en een halve maand. Dat is wel sneller dan voor zaken die niet onder de Chw vallen. Deze versnelling wordt door bevoegd gezag en projectleiders positief gewaardeerd, anderen relativeren de tijdswinst.

De jurisprudentie van de bestuursrechtelijke bepalingen kent een stabiel beeld, zodat een ieder zich kan instellen op de bestendige uitleg van de Chw. Een oproep onder betrokken juristen leverde een kanttekening op over de tijdsdruk: die is hoog vooral bij grote complexe zaken; het uitsluiten van pro forma beroep kan bovendien private rechtzoekenden onder druk zetten.

Bijna 150 bijzondere voorzieningen tot medio 2015 (10e tranche)

De Chw is in vijf jaar een 'vaste waarde' in het speelveld van het omgevingsrecht geworden en blijkt flexibel inzetbaar. Sinds het van kracht worden van de Chw staat de teller op in totaal 147 bijzondere voorzieningen (tot en met de 10e tranche). Door de jaren heen is sprake van een vrij continue stroom van gemiddeld 25 nieuwe projecten per jaar met daar binnen een flinke verschuiving in de



toepassing. De instroom van duurzame innovatieve projecten is de laatste drie jaar fors toegenomen (in totaal 94 projecten), terwijl het aantal projectuitvoeringsbesluiten juist heel sterk terugloopt. De lokale projecten met nationale betekenis dateren alle drie uit 2010 en de instroom van ontwikkelingsgebieden fluctueert door de jaren heen. Bijna een kwart – 91 van de 393 – gemeenten kent een of meer bijzondere voorzieningen binnen haar grenzen; koploper Eindhoven zelfs zeven. De aanvraag om een bijzondere voorziening aan te wijzen komt overwegend van een (gemeentelijke) overheid. Geen informatie is beschikbaar over het aantal aanvragen waarvoor bedrijven op de achtergrond initiatiefnemer zijn. Wel duidelijk is dat in diverse van de aangewezen projecten, naast de overheden, ook bedrijven in de uitwerking van de innovatieve aanpak en in de bouwfase een prominente rol vervullen.

Ontwikkelingsgebieden: verhoogde aandacht voor bedrijventerreinen en havengebieden

Gemeenten vragen om aanwijzing tot ontwikkelingsgebied om bij complexe ruimtelijke opgaven over meer manoeuvreerruimte en extra bewegingsvrijheid te beschikken. Het resultaat kunnen zij dan formeel verankeren in het bestemmingsplan met de 'plus' van de Chw. Van de 29 aangewezen ontwikkelingsgebieden zijn zeven nieuw in het verslagjaar. Het gaat om stedelijke gebieden en recentelijk ook telkens meer om haven- en industriegebieden. Geluid is het dominante milieuprobleem en natuur (stikstofdepositie) geldt als nieuw onderwerp in zes haven- en industriegebieden. Complexe gebiedsontwikkelingen kunnen met de aanwijzing tot ontwikkelingsgebied beter aangepakt worden. Het opstellen van het bestemmingsplan-plus, inclusief het scherp krijgen en toepassen van alle nieuwe mogelijkheden, is een intensief proces. Van alle aangewezen ontwikkelingsgebieden is medio 2015 in drie gebieden een bestemmingsplan-plus van kracht of in procedure, in één gebied deels van kracht en nog deels in voorbereiding en in elf gebieden is het plan in voorbereiding. Van de overige gemeenten zien acht gemeenten van het opstellen van een bestemmingsplan-plus af en houden zes de toepassing in beraad. Naar verwachting zal van de in totaal 29 ontwikkelingsgebieden uiteindelijk maximaal de helft de juridische werking van het instrument benutten. Veel van de gemeenten die in de eindafweging uitkomen met het opstellen van een regulier bestemmingsplan (zonder de plus van de Chw) zeggen door de aanwijzing een steun in de rug te hebben gekregen. Zij hielden het bestemmingsplan-plus als troefkaart achter de hand of zijn door de aanwijzing aangezet om het plangebied en de vraagstelling van meer kanten en met meer opties te bekijken. Het instrumentarium van de Chw heeft daarmee een impact die verder gaat dan de strikt juridische werking.

Duurzame innovatieve experimenten werpen de blik vooruit op het 'omgevingsplan'

De duurzame innovatieve experimenten nemen een enorme vlucht. In totaal zijn 94 experimenten aangewezen; de grote toename zit vooral in de laatste jaren. Een klein aantal experimenten richt zich op nieuwe technieken en op duurzaam bouwen. Groei is te zien bij de experimenten waarin regels en procedures worden vereenvoudigd en vooral bij de experimenten die vooruit lopen op het omgevingsplan uit het wetsvoorstel van de Omgevingswet. Rond 'minder

regels en procedures' zijn clusters ontstaan van gemeenten die eenzelfde experiment uitvoeren. Deze experimenten vragen relatief weinig voorbereiding van de gemeenten, zodat de uitvoering over het algemeen vrij snel kan starten. Over de opbrengst van deze experimenten bestaat echter nog geen eenduidig en helder beeld. Er zijn nog geen experimenten met een onherroepelijk bestemmingsplan, ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving nemen veel tijd in beslag. Vanwege de directe link met de totstandkoming en de invoering van de Omgevingswet besteedt het ministerie van Infrastructuur en Milieu veel aandacht aan de ondersteuning van deze experimenten. Dat werpt zijn vruchten af. Diverse gemeenten komen tot vernieuwing van de experimenten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Er ontstaan plannen die met het traditionele instrumentarium niet mogelijk zijn: eisen over duurzaamheid in het Noord-Brabantse inpassingsplan voor het Logistiek Park Moerdijk, verantwoordelijkheid én vrijheid aan de initiatiefnemer in Oosterwold in Almere. Alle deelnemende gemeenten benutten de mogelijkheid van de langere geldingsduur van het ruimtelijke plan. Organische gebiedsontwikkeling wordt hiermee gefaciliteerd. Initiatieven kunnen worden gerealiseerd. Ook andere duurzame innovatieve projecten, zoals het provinciale experiment 'Transitie naar een zorgvuldige veehouderij' ogen veelbelovend.

Projectuitvoeringsbesluit komt tot stilstand

Het projectuitvoeringsbesluit biedt een makkelijk hanteerbare bypass voor bouwprojecten van woningen, onderwijs en de zorg, die niet passen binnen een vigerend bestemmingsplan. Het projectuitvoeringsbesluit combineert de planologische toestemming en de benodigde uitvoeringbesluiten in één besluit. Toch wordt dit instrument nog maar zelden toegepast: in de hele looptijd van de Chw 21 keer en in de laatste twee jaar nog maar één keer. Op zich zijn de ervaringen positief. Er is echter ook een regulier alternatief: de omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan.

Drie lokale projecten met nationale betekenis

Voor de drie lokale projecten met nationale betekenis is de brede overeenstemming vastgelegd en is de uitvoering in volle gang met de bouw van kantoren, stations en wegen en het opknappen van de openbare ruimte. De overheid werkt volgens een vooropgezet programma en de markt wordt uitgenodigd om met investeringen daarop 'organisch' aan te sluiten. De juridische versnelling in de beroepsprocedures zorgt voor kortere doorlooptijden. Het commitment leidt tot extra aandacht en focus. Ook dat komt de uitvoering ten goede. Toch hebben de positieve ervaringen niet geleid tot navolging. Mogelijk zijn er weinig grote projecten die in aanmerking komen voor toepassing en biedt de formule te weinig voordelen ten opzichte van de verplichtingen die de aanwijzing met zich meebrengt.

Tot slot

Veel van de onlangs toegevoegde Chw-projecten lopen vooruit op vernieuwing van de regelgeving. Gemeenten en anderen zoeken en vinden met de Chw instrumenten (ontwikkelingsgebied, duurzame innovatieve experimenten) om hun doelen langs nieuwe wegen te bereiken. De projecten dienen zich zelf aan. De Chw biedt daartoe mogelijkheden en de behoefte vanuit de samenleving bepaalt – binnen de eisen van de wet – de invulling. De toepassing wordt met de aanwijzing van de projecten per AMvB telkens democratisch gelegitimeerd.

Met de experimenten vooruitlopend op de komst van de Omgevingswet is de unieke situatie ontstaan dat de toepassing in de praktijk en de ontwikkeling van wet- en regelgeving elkaar intensief beïnvloeden. Nu al is ruim 15% van de gemeenten met een ontwikkelingsgebied of duurzaam innovatief experiment betrokken bij de vernieuwing van het omgevingsrecht. Vooral het aantal gemeenten dat aanhaakt bij het duurzaam innovatief experiment met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte loopt snel op. Tot en met de 10e tranche zijn 27 experimenten aangewezen en in het ontwerp van de 11e tranche zitten nog eens 13 experimenten. Daarmee loopt binnenkort 10 % van de Nederlandse gemeenten vooruit op het omgevingsplan, zoals opgenomen in het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. De wisselwerking tussen wetgeving en toepassing is stimulerend voor alle betrokkenen. De interactie komt de verdere invulling van de Omgevingswet ten goede én leidt er toe dat in de praktijk nu al ervaring ontstaat met de nieuwe wetgeving en dat plannen tot stand komen die nauw aansluiten op de toekomstige regelgeving.



Apeldoorn binnenstad

1 Inleiding

Vijf jaar Crisis- en herstelwet

De Crisis- en herstelwet (Chw) is ontstaan als reactie op de financiële en economische crisis, die in het najaar van 2008 begon. Het kabinet Balkenende IV wilde, met de Chw banen creëren, de economie aanzwengelen en Nederland sterker maken door procedures in het ruimtelijke domein te versnellen. De Chw is op 31 maart 2010 in werking getreden. Op 21 april 2015 hebben overheden en bedrijven aan elkaar de oogst van vijf jaar Chw gepresenteerd. Daarbij kwam naar voren dat de Chw, naast een instrument om snel in te spelen op de economische en financiële crisis, inmiddels ook het voertuig is om vooruit te lopen op structurele vernieuwing in regelgeving. Telkens meer gemeenten lopen met behulp van de Chw vooruit op de komst van de Omgevingswet. Bij de totstandkoming van de Chw ging aandacht en kritiek uit naar de bestuursrechtelijke versnelling en vereenvoudiging. Vijf jaar later wordt vooral positief gewaardeerd dat de Chw 'denken in mogelijkheden' stimuleert en daarmee projecten verder brengt. Waar destijds gedacht was dat het bedrijfsleven massaal in zou stappen, is in de loop van de jaren zichtbaar geworden dat vooral overheden gebruik maken van de Chw.

Ruimte geven en denken in mogelijkheden

Directeur-generaal Kuijpers van het ministerie van Infrastructuur en Milieu noemde, tijdens het *Praktijkfestival, met meer dan 100 experimenten voorsorteren op de Omgevingswet*, ruimte geven en de mindset 'denken in mogelijkheden' cruciale winstpunten. Ook wees hij op de unieke wisselwerking tussen praktijk en wetgeving. Veel projecten lopen met een experiment onder de Chw vooruit op de komst van de Omgevingswet.

Oud-premier Balkenende vond het interessant om te horen dat de Chw zich in de huidige tijd niet alleen richt op versnelling, maar ook leidt tot vernieuwing en innovatie in het ruimtelijke domein.

Voortgangsrapportage

Bij de parlementaire behandeling van de Chw is de afspraak[1] gemaakt om de vinger aan de pols te houden met een jaarlijkse rapportage van de verantwoordelijke minister aan het parlement over de voortgang van de uitvoering van de Chw. Deze Voortgangsrapportage 2014-2015 is de vijfde in een reeks en richt zich vooral op de periode april 2014 tot medio 2015. Ontwikkelingen waarover al in eerdere rapportages verslag is gedaan worden opgepakt en met nieuwe kennis over de voortgang verrijkt.

Tijdens het Algemeen Overleg van 17 december 2014[2] heeft het lid van de Tweede Kamer de heer Smaling gevraagd om nader inzicht in de volle breedte van de impact van de Chw. Hij vroeg een evaluatie die volledig, open, transparant en objectief is; met een nulmeting erbij. Bovendien vroeg hij of er meer zaken bij de Raad van State terechtkomen dan voorheen. Zoals al in de brief van 9 februari 2015 aan de Kamer[3] is gemeld, is op basis hiervan de jaarlijkse voortgangsrapportage langs twee lijnen aangepast. Ten eerste is de inhoud van de rapportage aangevuld om op de genoemde vraagstelling in te gaan. De rapportage sluit nog wel aan bij de eerdere

---

1 Nota naar aanleiding van het verslag (TK 32 127 nr. 7)
2 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 32 660, nr. 62
3 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 32 127, nr. 211

Voortgangsrapporten, zodat een consistente reeks ontstaat die de ontwikkeling in de toepassing van de wet zichtbaar maakt vanaf het in werking treden van de wet in 2010 (het nulpunt). Daarnaast is ten behoeve van de objectiviteit een begeleidingscommissie ingesteld waarin overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en wetenschap zijn vertegenwoordigd[4].

Conform de afspraak uit 2010 met het Parlement gaat de jaarlijkse rapportage over de voortgang in de uitvoering van de Chw. Het voorliggende rapport bevat derhalve geen evaluatie met een (eind) oordeel over de doeltreffendheid en effectiviteit van de wet. Voor de bestuursrechtelijke bepalingen heeft deze evaluatie wel plaatsgevonden, zoals de Chw voorschreef. Hoofdstuk 2 verwijst naar die evaluatie. Voor het overige is in dit Voortgangsrapport geen poging ondernomen om de doelstelling van meer werkgelegenheid of een impuls aan de economie in kwalitatieve of kwantitatieve termen te onderzoeken en te beoordelen. Behalve dat een dergelijk onderzoek op grote methodologische vragen stuit, lijkt een beoordeling ook van beperkt belang voor de huidige toepassing van de Chw en de thans lopende experimenten. Het voorliggende rapport bevat wel meer dan 'kale' voortgangsdata en reflecteert ook op de al dan niet bereikte voortgang in concrete situaties.

Leeswijzer
De Voortgangsrapportage 2014-2015 kent de volgende opbouw. De hoofdtekst laat aan de hand van voorbeelden en leerpunten uit de praktijk de voortgang in de uitvoering van de Chw zien. Na deze inleiding (hoofdstuk 1) komt het bestuursprocesrecht (hoofdstuk 2) en komen vervolgens de bijzondere voorzieningen van de Chw aan bod, eerste in de vorm van een overzicht (hoofdstuk 3), daarna per bijzondere voorziening (hoofdstuk 4 tot en met 7). Hoofdstuk 8 gaat in op de rol van kennis bij de toepassing van de Chw en benoemt de leerervaringen van de Chw voor het tot stand komen en de invoering van de Omgevingswet. De bijlagen bevatten informatie over de achtergrond en toepassing van de Chw. De inhoud van de Chw en ontwikkeling in wetgeving komen aan bod in respectievelijk bijlage 1 en 2. Bijlage 3 bevat overzichten van alle bijzondere voorzieningen onder de Chw. De verantwoording aan het slot gaat in op de totstandkoming van het rapport.

[4] De Begeleidingscommissie staat onder voorzitterschap van de heer prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman (Staatsraad) en bestaat verder uit mevrouw mr. M.A. (Marga) Robesin (Stichting Natuur en Milieu) en de heren prof. dr. Ir. A.G. (Arjan) Bregman (Instituut voor Bouwrecht), prof. mr. Dr. B.J. (Ben) Schueler (universiteit Utrecht, vanaf 1/7/15 Staatsraad), mr. M. (Marco) Lurks (VNG) en mr. M.J. (Martijn) Verwoerd (Bouwend Nederland).

2 Bestuursprocesrecht

2.1 Inleiding

De regels van Hoofdstuk 1 Chw vereenvoudigen en versnellen de beroepsprocedure van ruimtelijke besluiten. De Chw geeft precies aan op welke besluiten de versnelling en vereenvoudiging van de regels van het bestuursprocesrecht uit de Chw van toepassing zijn. Het gebruik is geen vrije keuze, de Chw geldt van rechtswege.

De Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit van Tilburg[5] hebben in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie een evaluatie uitgevoerd waarover in twee fasen en in twee rapportages verslag is gedaan, waarbij de laatste rapportage dateert van april 2014. Voor de bevindingen van deze evaluaties wordt naar deze rapportages verwezen.

Van de bestuursrechtelijke bepalingen uit de oorspronkelijke Chw is een aantal regels in de loop van de afgelopen jaren gewijzigd of overgeheveld naar de Algemene wet bestuursrecht. Deze aanpassingen komen voort uit de ervaringen die met de Chw zijn opgedaan. De ervaringen met de nog resterende regels van Hoofdstuk 1 betrekt het kabinet op termijn bij de wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), parallel aan de totstandkoming van de Omgevingswet.

Van experiment naar generiek

Twee regels uit de oorspronkelijke Chw, over het laten passeren van kleine gebreken (artikel 1.5) en de toepassing van het relativiteitsvereiste (artikel 1.9), zijn opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht en hebben vanaf 1 januari 2013 algemene werking gekregen. Binnen de Chw heeft ook een aanpassing plaatsgevonden over het beroep van decentrale overheden[6]. Sinds 25 april 2013 geldt dat decentrale overheden niet tegen een besluit van de centrale overheid in beroep kunnen gaan, maar wel weer tegen besluiten van andere overheden.

De actuele stand van de Chw en de wijzigingen in de regelgeving zijn beschreven in bijlage 1 en 2 van deze rapportage.

[5] Evaluatieonderzoek procesrechtelijke bepalingen Crisis- en herstelwet, A.T. Marseille, B.W.N. de Waard, F.J. Jansen, K.J. de Graaf, N.A. De Vos, Rijksuniversiteit Groningen & Universiteit van Tilburg, 30 maart 2012; Bijlage bij Kamerstuk 32127 nr. 160, 15 mei 2012
Crisis- en herstelwet: tweede evaluatie procesrechtelijke bepalingen, Vakgroep Bestuursrecht van de Rijksuniversiteit Groningen Departement Publieksrecht, Encyclopedie en Rechtsgeschiedenis van de Universiteit Tilburg, 17 april 2014.

[6] De 'Wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht' is op 25 april 2013 in werking getreden.

Paragraaf 2.2. geeft een beeld van het aantal besluiten dat onder de bestuursrechtelijke regels van de Chw valt, paragraaf 2.3. zoomt in op aantal, soort en afhandeling van de besluiten waar beroep op is aangetekend en paragraaf 2.4. geeft een overzicht van de jurisprudentie. Paragraaf 2.5. bevat samenvattende slotopmerkingen.

2.2 Aantallen besluiten onder de Chw

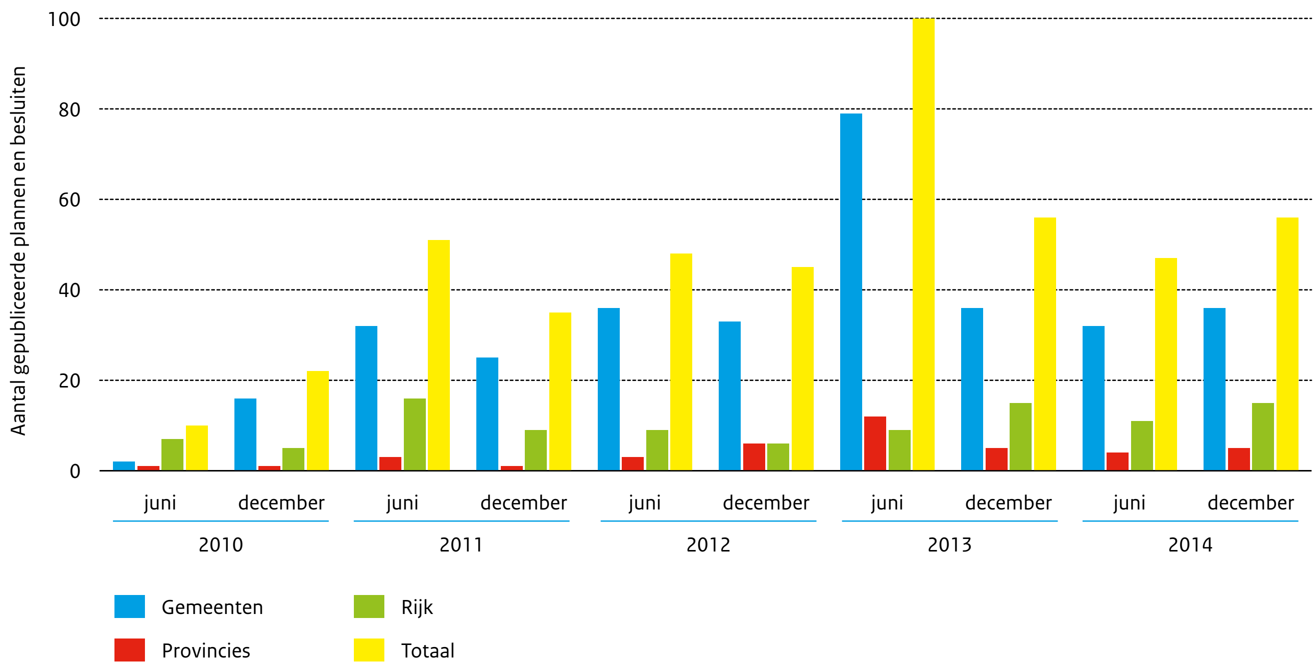
De bestuursrechtelijke regels van de Chw zijn van rechtswege van toepassing als een project valt onder een van de categorieën genoemd in Bijlage I Chw, als het project is opgenomen in Bijlage II Chw of valt onder de ontwikkelingsgebieden (Afdeling 1), de versnelde uitvoering van bouwprojecten (Afdeling 6) en de lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis (Afdeling 7) van Hoofdstuk 2 Chw.

De categorieën van Bijlage I Chw worden bij Algemene maatregel van bestuur (AMvB) aangevuld. De complete lijst met categorieën, zoals die luidt na het in werking treden van de tiende tranche AMvB, is opgenomen in bijlage 1 van deze Voortgangsrapportage. Ook de lijst projecten van Bijlage II Chw is in de loop van de tijd langer geworden. Bijlage 3 van dit rapport bevat een overzicht.

Na het van kracht worden van de Chw in maart 2010 ontstond al snel een continue stroom met ruimtelijke besluiten die vallen onder de bestuursrechtelijke regels van de Chw. Deze stroom zet zich door tot op heden zoals blijkt uit de periodieke steekproeven van de kennisgevingen in de Staatscourant. De steekproef omvat alle kennisgevingen met vermelding van de Chw (zie Schema 1) in de maanden juni en december van 2010 tot en met 2014. Het gemiddelde aantal (ontwerp)-besluiten per maand binnen de steekproef bedraagt 47. Afgezien van het aanloopjaar zijn de aantallen vrij gelijkmatig in de tijd verdeeld, met één grote uitzondering. De steekproef voor juni 2013 bevat twee keer zoveel besluiten als gebruikelijk. Deze forse

Schema 1 Gepubliceerde plannen en besluiten met de vermelding dat de Chw van toepassing is, in de Staatscourant in de maanden juni en december. Ingedeeld naar gemeenten, provincies, rijk en naar de maand waarin het plan/besluit is gepubliceerd.

	2010		2011		2012		2013		2014	
	juni	december	juni	december	juni	december	juni	december	juni	december
Gemeenten	2	16	32	25	36	33	79	36	32	36
Provincies	1	1	3	1	3	6	12	5	4	5
Rijk	7	5	16	9	9	6	9	15	11	15
Totaal	10	22	51	35	48	45	100	56	47	56



piek laat zich vermoedelijk verklaren uit de afloop van het overgangsrecht van de Wro. De gemeenten hadden volgens dit overgangsrecht tot 1 juli 2013 de tijd om hun ruimtelijke plannen te actualiseren. Het is aannemelijk dat dit vlak voor deze datum heeft geleid tot een incidentele toename van het aantal te publiceren besluiten ten behoeve van de actualisatie van een oud bestemmingsplan. Het hoge aantal provinciale besluiten in juni 2013 lijkt een toevallige cumulatie van vier Noord-Hollandse besluiten omtrent de verlegging van een gastransportleiding en vijf besluiten over Ruimte voor de Rivier in de provincies Overijssel en Gelderland.

Met voorbijgaan aan de aanloopperiode in 2010 en de piek in 2013, neemt het totaal aantal besluiten waarin naar de Chw wordt verwezen licht toe: in 2011 is het gemiddelde nog 43 besluiten per maand (gemiddelde van juni en december 2011), in 2012 is dit gemiddelde gestegen naar afgerond 47 besluiten per maand en in 2014 is dit aantal afgerond 52. Dit is zowel van 2011 op 2012 als van 2012 op 2014 een toename van rond 10% (2013 is niet meegeteld vanwege de piek).

De verdeling van de besluiten onder de Chw over rijk, provincies en gemeenten kent over de jaren heen eenzelfde patroon. De gemeenten publiceren veruit de meeste besluiten, gevolgd door het rijk en de provincies publiceren het minste aantal besluiten met verwijzing naar de Chw. In 2012 is het aandeel van de gemeenten 74%, van het rijk 16% en van de provincies 10%; in 2014 is dat respectievelijk 66% en 25% en 9%.

De cijfers in deze paragraaf zijn gebaseerd op de vermelding van de bevoegde overheden in hun openbare kennisgeving dat de Chw van toepassing is op hun besluit. In 2012 werd in de Voortgangrapportage vermeld dat bij het onderzoek regelmatig gestuit werd op een besluit, waarbij ten onrechte de Chw niet was vermeld. De Raad van State deed bij diverse beroepszaken dezelfde constatering. Bij het huidige onderzoek bestaat de indruk dat hier een forse verbetering is te zien en het niet vaak meer voorkomt dat de Chw over het hoofd wordt gezien bij de vermelding in de openbare kennisgeving. Hoewel dit niet systematisch is onderzocht, zijn voor deze indruk twee aanwijzingen. Bij het doornemen van de kennisgevingen zijn -in tegenstelling tot 2012- als bijvangst geen fouten in de vermelding aangetroffen. Bij de beroepszaken zijn in de onderzochte steekproef (zie paragraaf 2.3.) geen gevallen meer aangetroffen waarin ten onrechte het van toepassing zijn van de Chw achterwege was gebleven in de kennisgeving.

Bestemmingsplannen vormen de grootste groep van besluiten waarop de bestuursrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn. Schema 2 geeft, telkens met een steekproef voor juni en december, door de jaren heen weer welk aandeel van de (vastgestelde) bestemmingsplannen onder de bestuursrechtelijke bepalingen van de Chw vallen. Afgezien van het aanloopjaar 2010 valt telkens omstreeks 7% van de bestemmingsplannen onder de Chw. Uitzondering is de steekproef van juni 2013, waarin het aantal vastgestelde bestemmingsplannen sterk verhoogd is, zoals verondersteld, vanwege de afloop van het overgangsrecht van de Wro.
Het percentage van de plannen onder de Chw ligt dan 2% hoger.

2.3 Doorwerking van de Chw-regels in beroepszaken

2.3.1 De invloed van de Chw op de beroepsgang

In paragraaf 2.2. is in beeld gebracht hoeveel besluiten onder de bestuursrechtelijke regels van de Chw vallen. Op basis van de genomen steekproef wordt verondersteld dat het gaat om circa 50 besluiten per maand. Deze paragraaf probeert meer zicht te geven op de doorwerking van de bestuursrechtelijke regels van de Chw in de beroepsprocedure.

De regels van de Chw om de beroepsgang te versnellen en te vereenvoudigen hebben geen doorwerking in de gevallen waarin de betrokkenen niet in beroep gaan tegen het genomen besluit. Als betrokkenen afzien van beroep dan komen de bestuursrechtelijke regels uit de Chw immers niet tot toepassing. De achterliggende reden om van beroep af te zien kan echter verschillen. Als het besluit draagvlak heeft of betrokkenen voelen zich niet geschaad in hun belangen, dan is het niet aannemelijk dat de bestuursrechtelijke regels van de Chw invloed hebben gehad op hun conclusie om af te

Schema 2 Aantal openbare kennisgevingen van een vastgesteld bestemmingsplan in de Staatscourant, totaal aantal en het aantal met verwijzing naar de Crisis- en herstelwet (Chw).

	2010		2011		2012		2013		2014	
	juni	december	juni	december	juni	december	juni	december	juni	december
Totaal aantal vastgestelde bestemmingsplannen	235	291	343	253	234	218	494	274	202	282
waarvan met verwijzing naar Chw	0	10	22	18	15	17	47	21	14	20
Percentage	0%	3,4%	6,4%	7,1%	6,4%	7,8%	9,5%	7,7%	6,9%	7,1%

zien van beroep. Minder duidelijk is op welke wijze de bestuursrechtelijke bepalingen beperkend zijn voor de toegang tot de beroepsgang. Gemeenten, provincies en waterschappen kunnen geen beroep instellen tegen een besluit van de rijksoverheid, dat tot stand komt onder de werking van de Chw. Of de inhoud van het besluit dan wel deze beperkende regel ertoe leidt dat geen beroep wordt ingesteld,wordt dan niet duidelijk. Dat geldt ook voor andere bepalingen van de Chw, zoals het relativiteitsvereiste en de regel die het niet mogelijkheid maakt om beroepsgronden aan te vullen. Hiervan is niet bekend welke invloed deze bepalingen hebben op het besluit van betrokkenen om al dan niet beroep in te stellen. Over de motieven om geen beroep in te stellen (omdat daar inhoudelijk geen aanleiding voor is of omdat de Chw daarvoor een barrière opwerpt) is geen informatie beschikbaar.

Via de Vereniging voor Milieurecht en de Vereniging van Milieurecht Advocaten is daarom contact gezocht met advocaten, die ervaring hebben met de beroepsgang onder de Chw. Uit de reacties[7] is het navolgende beeld afgeleid. Chw-zaken zijn regelmatig complex, bevatten bij toepassing van de coördinatieregeling tal van uitvoeringsbesluiten en kennen een omvangrijk dossier. Het bij Chw-zaken niet toestaan van pro forma beroep (volgens een respondent beter aan te duiden met 'inleidend beroepschrift') leidt dan soms tot problemen. Een voorbeeld wordt genoemd van een zeer omvangrijk dossier gecombineerd met de afloop van de beroepstermijn begin januari. Dan heeft ook de advocaat het pittig om de termijnen te halen. Los van de omvang van het dossier heeft een rechtzoekende particulier of groep enige tijd nodig om juridische bijstand in te schakelen, het dossier te doorgronden en nader onderzoek uit te (laten) voeren. Om kosten van onderzoek en ondersteuning te delen kan samenwerking nodig zijn, hetgeen ook tijd vergt. Al met al ontstaat een forse tijddruk op de rechtzoekende. Dit kan leiden tot het afzien van beroep of tot inboeten op de kwaliteit van het beroepsschrift. De extra tijd die ontstaat bij een pro forma beroep maakt voor een aantal partijen de beroepsgang beter toegankelijk en biedt de advocaat meer gelegenheid om een omvangrijk dossier te doorgronden en tot een goede formulering van het beroep te komen.

7 Op deze oproep zijn vier reacties op persoonlijke titel gekomen vanuit Milieudefensie, HABITAT advocaten en juristen, Houthoff Buruma en Janzing Brink Schipperus Advocaten | Mediation.

Cumulatie van vereenvoudiging en versnelling

De bestuursrechtelijke regels van de Chw gelden niet alleen voor bijvoorbeeld een relatief eenvoudig bestemmingsplan met 12 woningen. Door wetswijzigingen in de afgelopen jaren valt, met toepassing van de coördinatieregeling, ook een complex Rijksinpassingsplan met 50 uitvoeringsbesluiten onder de Chw. Zelfs met een groot team is het dan een zeer lastig verhaal om binnen zes weken een gedegen beroepsschrift op te stellen en ook de bestuursrechter krijgt maar weinig tijd. Een advocaat ervaart dat dit consequenties heeft voor de kwaliteit van de uitspraak. Is bij de diverse wetswijzigingen wel genoeg rekenschap gegeven van het samenspel en de effecten op de doorlooptijd?

Deze Voortgangsrapportage gaat verder in op de situaties waarin wel beroep is aangetekend. Dan wordt de werking van de bestuursrechtelijke bepalingen van de Chw manifest. Ook bij die doorwerking zijn twee situaties te onderscheiden. Ten eerste de doorwerking van de regel dat de bestuursrechter binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn tot een uitspraak moet komen. Deze regel heeft geen directe betekenis voor de inhoudelijke beoordeling van het beroep. De overige regels zijn betrokken bij de inhoudelijke behandeling van de beroepen. Paragraaf 2.3.2 geeft informatie over aantallen beroepszaken, type besluiten en de ter zake doende regels van de Chw en paragraaf 2.3.3. geeft een overzicht van de mate waarin bij de uitspraken van de Raad van State de zes-maanden-termijn wordt gehaald.

2.3.2 De beroepszaken bij de Raad van State

Aantallen

Kenniscentrum InfoMil heeft geregistreerd dat in de periode 2010-2014 de Raad van State in 338 zaken uitspraak heeft gedaan over besluiten die vallen onder de Hoofdstukken 1 en 2 van de Chw. Dit betreft in 88% (299) van de gevallen uitspraken in hoofdzaken en in 12% (39) voorlopige voorzieningen. Schema 3 laat zien dat het aantal uitspraken in hoofdzaken en in voorlopige voorzieningen vanaf het in werking treden van de Chw snel is toegenomen en daarna in 2013 en nogmaals in 2014 drastisch is teruggelopen. In 2014 is het aantal beroepszaken, waarin de uitspraak gebaseerd is op hoofdstuk één van de Chw nog maar een derde van de piek in 2012. Deze afname staat in contrast met de stabiele en zelfs wat toenemende stroom van besluiten waarop de Chw van toepassing is (zie paragraaf 2.2.). Doordat het aantal rechtsregels binnen de Chw is afgenomen, speelt de Chw echter telkens minder vaak een rol bij de inhoudelijke beoordeling. Wel geldt voor alle beroepen op besluiten waarvoor de Chw geldt, dat de uitspraak binnen zes maanden moet volgen.

Schema 3 Uitspraken van de Raad van State waarin de uitspraak gebaseerd is op hoofdstuk één van de Chw *(bron: Kenniscentrum InfoMil)*.

	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal
Voorlopige voorziening	7	19	9	3	1	39
Hoofdzaak	6	60	111	84	38	299
Totaal	13	79	120	87	39	338

Type besluit

Zoals al eerder is besproken (zie Schema 1) neemt het aantal besluiten dat onder de werking van de Chw tot stand komt in de loop van de jaren enigszins toe, met een incidentele piek in 2013. Het aantal uitspraken in beroepszaken met betrekking tot de Chw houdt hiermee aanvankelijk gelijke tred, met enige vertraging vanwege de doorlooptijd van de procedure. Na 2012 treedt een trendbreuk op. De toename van het aantal besluiten onder de Chw in 2012, 2013 en 2014 wekt de verwachting dat ook het aantal beroepszaken (en uitspraken) waarin de Chw een rol speelt tenminste op het niveau van 2012 zou blijven. Dat dit niet het geval is en er zelfs sprake is van een forse afname is te verklaren doordat op 1 januari 2013 artikel 1.5 van de Chw (passeren van gebreken) en artikel 1.9 van de Chw (relativiteitsbeginsel) uit de Chw zijn gehaald en opgenomen zijn in de Awb (artikel 6:22 Awb passeren van gebreken; artikel 8:69 Awb, relativiteitsbeginsel). Deze rechtsregels hebben vanaf dat moment generieke werking gekregen en zijn niet meer exclusief van toepassing op besluiten die vallen onder de werking van de Chw. In 2013 wordt het effect op het aantal uitspraken al zichtbaar, in 2014 wordt de afname nog duidelijker (zie Schema 3).

Van de 299 hoofdzaken, waarover de Raad van State in de periode 2010-2014 uitspraak heeft gedaan, gaat het overgrote deel (254 zaken) over ruimtelijke zaken waarbij sprake is van beroep in één instantie. De resterende uitspraken betreffen hoger beroep (ongeveer 15%) op vooral uitvoeringsbesluiten (afwijken bestemmingsplan en bouwen). Verreweg het grootste deel (69%) van de uitspraken waarin sprake is van beroep in één instantie betreft bestemmingsplannen, met op de tweede plaats de inpassingsplannen en daarna Tracébesluiten en besluiten over de toepassing van de hogere waarden op basis van de Wet geluidhinder (zie Schema 4). Deze verdeling kent slechts kleine variaties over de jaren heen.

Schema 4 Uitspraken van de Raad van State in hoofdzaken én beroep in één instantie onder de Chw, ingedeeld naar type besluit *(bron: Kenniscentrum InfoMil)*.

	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal
Bestemmingsplan	1	27	65	57	23	173
Gebiedsontwikkelingsplan / best	0	0	1	0	1	2
Inpassingsplan	0	8	8	3	3	22
Tracébesluit/ wegaanpassing	2	6	5	1	2	16
Hogere waarde Wet geluidhinder	0	4	5	5	0	14
Besluit Natuurbeschermingswet	0	1	1	0	0	2
Coördinatie	0	1	3	4	2	10
Besluit Waterwet	0	0	3	2	2	7
Overig	1	2	1	2	2	8
Totaal	4	49	92	74	35	254

Schema 5 Overzicht met zaken waar een categorie uit Bijlage I Chw ter discussie stond: Chw wel of niet van toepassing *(bron Kenniscentrum InfoMil)*.

Bijlage I Chw van toepassing	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal	Percentage
Cat. 1. duurzame energie	0	2	1	2	1	6	10%
Cat. 2. gebiedsontwikkeling en werken van provinciaal of nationaal belang	0	2	0	0	0	2	4%
Cat. 3. gebiedsontwikkeling en werken van lokaal of regionaal belang	0	10	11	8	7	36	65%
Cat. 5. Hoofdwegen	0	3	0	0	0	3	6%
Cat. 6. Luchthavens	0	0	1	1	0	2	4%
Cat. 7. natuur, water en waterstaatswerken	0	1	1	0	2	4	7%
Cat. 8. Spoorwegen	0	0	0	1	0	1	2%
Cat. 10. Verduurzaming landbouw	0	0	0	1	0	1	2%
Totaal	0	18	14	13	10	55	100%

Vanzelfsprekend is ook hier de teruggang in het absolute aantal uitspraken op basis van de bepalingen in de Chw zichtbaar, zoals hiervoor is aangeduid.

Toepasselijkheid van de Chw

Van de 299 beroepszaken waar één of meer artikelen van de Chw relevant waren voor de beoordeling van het geschil werd 59 keer (20%) de toepasselijkheid van de Chw (artikel 1.1 van de Chw) aan de orde gesteld. Daarbij gaat het bijna uitsluitend om toetsing of het een besluit betreft dat valt onder de categorieën van Bijlage I Chw of dat direct is genoemd in Bijlage II Chw. De tabellen (Schema 5 en 6) geven aan hoe vaak in een beroepszaak de vraag aan de orde is geweest of de Chw wel van toepassing is. Het aantal zaken waarbij de toepasselijkheid van Bijlage I aan de orde is neemt geleidelijk af van 18 zaken in 2011 tot 10 in 2014. In circa 60% van de gevallen gaat het om de vraag of een project valt onder categorie 3.1 meer dan 11 woningen in een aaneengesloten gebied of de herstructurering van woon- en werkgebieden. De piek in 2014, van 4 projecten die vallen onder Bijlage II, kan mogelijk verklaard worden met de gedachte dat met het verstrijken van de tijd deze categorie van projecten zoveel voortgang hebben geboekt dat besluiten aan de orde zijn waarop beroep mogelijk is.

Welke bepaling is in geding?

Naast het toepassingsbereik van de Chw (artikel 1.1) zijn ook de artikelen die de procedurele voordelen regelen in veel beroepszaken onderdeel van het geschil. Schema 7 geeft de verdeling weer van de verschillende artikelen uit de Chw als onderdeel van het geschil bij de uitspraken van de Raad van State. Betrof in 2012 het aantal uitspraken in hoofdzaken met toepassing van artikel 1.9, het relativiteitsbeginsel, nog 52% van alle uitspraken in 2014 is dat nog maar 11%. Voor artikel 1.5, passeren van gebreken, geldt een nog sterkere afname. In 2012 is dit artikel toegepast in 17% van de zaken, in 2014 in het geheel niet. Het generiek maken van beide beroepsgronden heeft tot deze verandering geleid[8]. Het aantal beroepszaken onder de Chw is sterk verminderd en van de resterende zaken ligt het zwaartepunt bij artikel 1.6a, geen aanvulling van beroepsgronden. Het betreft 59% van de nog maar 27 resterende zaken in 2014. Bij deze getallen moet worden gerealiseerd dat bij een beroepszaak verschillende beroepsgronden aan de orde kunnen zijn.

[8] De genoemde cijfers zeggen overigens niets over de generieke toepassing van het relativiteitsbeginsel en het passeren van kleine gebreken na de overheveling van beide artikelen van de Chw naar de Awb.

Schema 6 Overzicht met zaken waar toepassing Bijlage II Chw (specifieke projecten) ter discussie stond: Chw wel of niet van toepassing *(bron Kenniscentrum InfoMil)*.

Bijlage II Chw van toepassing	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal
Aantal besluiten	1	0	0	1	4	6

Schema 7 Toepassing van Hoofdstuk 1 Chw als onderdeel van het geschil in uitspraken van de Raad van State in hoofdzaken (2010-2014).

Uitspraken per artikel	2010	2011	2012		2013		2014		totaal
	aantal	aantal	aantal	%	aantal	%	aantal	%	
1.4 Inperking beroep decentrale overheid	0	4	8	7%	3	4%	1	4%	16
1.5 Passeren gebreken	0	4	18	17%	12	17%	0	0%	34
1.6 Versnelde behandeling beroep + geen pro forma beroep	2	7	4	4%	3	4%	6	22%	22
1.6a Geen aanvulling beroepsgronden	1	9	20	19%	12	17%	16	59%	58
1.7 Termijnen beroep bij tussenuitspraak	0	0	1	1%	0	0%	0	0%	1
1.9 Relativiteitsbeginsel	1	30	56	52%	40	58%	3	11%	130
1.10 Hergebruik feiten	0	0	0	0%	0	0%	0	0%	0
1.11 Versobering m.e.r.-procedure	0	3	0	0%	0	0%	1	4%	4

Schema 8 Uitspraken van de Raad van State in hoofdzaken en voorlopige voorzieningen ingedeeld naar type besluit (1e kwartaal 2015).

Soort besluit	**Hoofdzaken**					**Voorlopige voorzieningen**
	Uitspraak direct	Einduitspraak na tussenuitspraak	Tussen-uitspraak	Totaal hoofdzaken	%	
Bestemmingsplan	22	5	6	33	84%	11
Inpassingsplan	3			3	8%	
Tracébesluit / wegaanpassing	2			2	5%	
Goedkeuringsbesluit en projectplan dijkversterking	1			1	3%	
Totaal	28	5	6	39	100%	11

Schema 9 Doorlooptijd van de uitspraken van de Raad van State in het eerste kwartaal 2015 (in weken).

Uitspraken Raad van State 'R6'	**Aantal**	**≤ 26 weken 6 mnd**	**27 ≤ 52 weken 1 jr**	**53 ≤ 78 weken 1,5 jr**	**gemiddeld aantal weken**
Hoofdzaken	39	18	17	4	32,4
waarvan:					
- Uitspraken in één keer	28	14	11	3	30,5
- Einduitspraken na tussenuitspraak*	5	3	1	1	34,0
- Tussenuitspraak	6	1	5		39,5
- Voorlopige voorzieningen	11	11			11,2
Totaal	50				

* Als begindatum is aangehouden de datum van de tussenuitspraak

2.3.3 Snelheid van afhandeling

In de Chw is bepaald dat de administratieve rechter uitspraak doet binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn (artikel 1.6 lid 4 Chw).

Uitzonderingen op de zes-maanden-termijn
De zes-maanden-termijn geldt niet als de bestuursrechter het bevoegd gezag bij tussenuitspraak gelegenheid geeft om gebreken in het besluit te herstellen (bestuurlijke lus). De tussenuitspraak moet dan wel plaatsvinden binnen zes maanden na de sluitingsdatum van de tervisielegging en de einduitspraak zes maanden na verzending van de tussenuitspraak (artikel 1.7 Chw). Als sprake is van prejudiciële vragen geldt er geen eindtermijn. Wel moeten de prejudiciële vragen binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn in een tussenuitspraak worden gesteld (artikel 1.8 Chw).

In eerdere onderzoeken is bekeken of de Raad van State deze termijn in werkelijkheid haalt. In 2012 en in 2014 hebben de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit van Tilburg in het eerder aangehaalde evaluatieonderzoek (zie voetnoot 5) geconcludeerd dat in de periode tot medio maart 2012, de zes-maanden-termijn in 62% van de Chw-zaken niet wordt gehaald. Echter, de overschrijding is beperkt. De afhandeling van Chw-zaken neemt gemiddeld 8 maanden in beslag, wat ongeveer 25% sneller is dan de afhandelingstermijn van de gemiddelde bestuursrechtelijke beroepszaak. Het aanvullende onderzoek uit 2014 concludeert dat in de aansluitende periode van half maart 2012 tot eind 2013 de gemiddelde doorlooptijd tot ongeveer 6 maanden terugloopt aan het eind van de onderzoeksperiode. De onderzoekers concluderen overigens dat de versnelling in de beroepsprocedure in beperkte mate relevant is voor de snelheid waarmee het project daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Het beperkte belang blijkt volgens de onderzoekers bijvoorbeeld als het beroep gegrond is verklaard of als voortzetting van het project pas plaatsvond langere tijd na de uitspraak.

Voor deze Voortgangsrapportage is voor het eerste kwartaal 2015 in beeld gebracht wat de doorlooptijd is van de afhandeling van de beroepen op besluiten die vallen onder de werking van de Chw. De steekproef betreft alleen de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In een eerdere Voortgangsrapportage is een steekproef genomen voor het eerste kwartaal van 2013[9].

[9] In 'Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet - Voortgangsrapportage 2012-2013' is de steekproef voor het eerste kwartaal 2013 op een iets afwijkende wijze genomen. De cijfers zijn in grote lijnen wel vergelijkbaar met de steekproef voor het eerste kwartaal 2015.

In het eerste kwartaal van 2015 heeft de Raad van State in totaal voor 51 zaken uitspraak gedaan, waarop de bestuursrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn. Het betreft 40 hoofdzaken en 11 voorlopige voorzieningen. Voor een van de hoofdzaken heeft de Raad van State prejudiciële vragen gesteld, waarvoor de zes-maanden-termijn niet geldt. Deze zaak is verder niet meegenomen.

Van de resterende 39 hoofzaken gaat het in 84 % van de uitspraken om bestemmingsplannen en bij 11 voorlopige voorzieningen betreft het voor 100% bestemmingsplannen. Van de 39 uitspraken in hoofdzaken gaat het in 72% van de gevallen om een directe uitspraak (zonder bestuurlijke lus), in 13% om een einduitspraak na een eerdere tussenuitspraak (met toepassing van de bestuurlijke lus) en in 15% van de zaken om een tussenuitspraak, waarop later (buiten de steekproef van het eerste kwartaal 2015) nog een einduitspraak zal volgen. In alle gevallen heeft het bevoegd gezag in de kennisgeving correct aangegeven dat de Chw van toepassing is.

Doorlooptijden

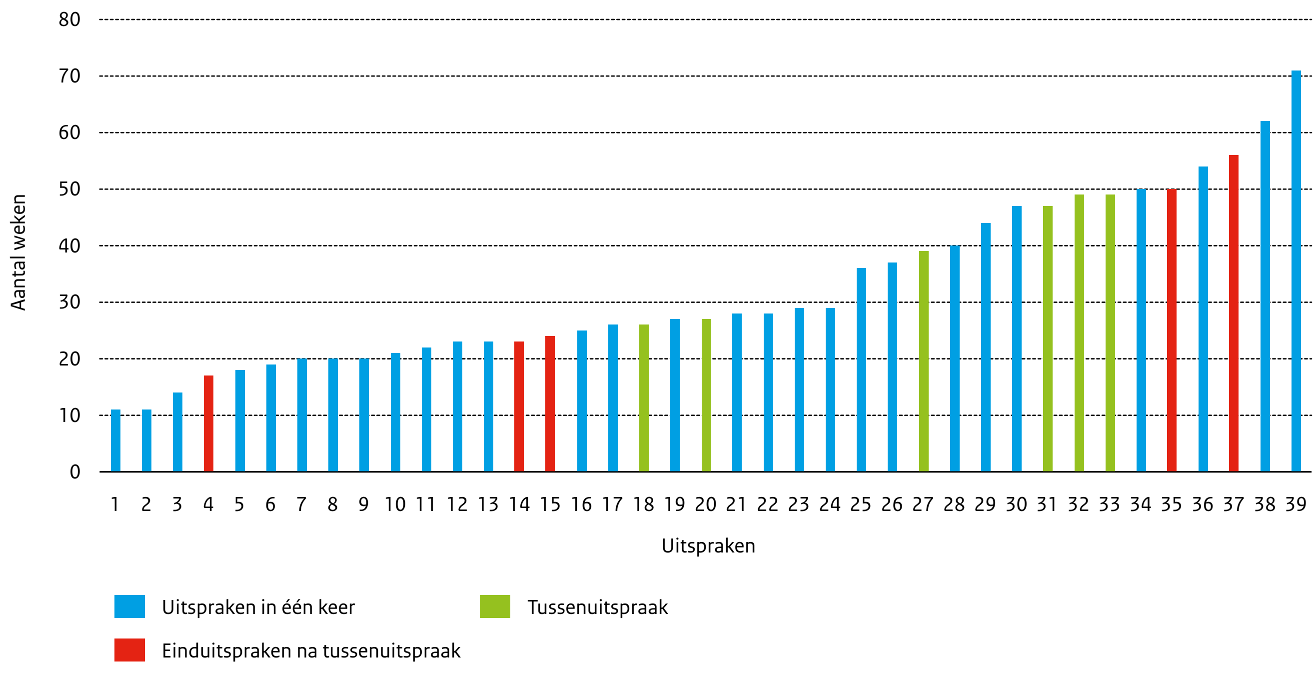
De doorlooptijd is in hele weken[10] aangegeven. Voor zaken waarin de bestuursrechter direct uitspraak heeft gedaan zijn daarvoor de momenten genomen van de einddatum van de tervisielegging en de publicatiedatum van de uitspraak van de Raad van State. Als eerst een tussenuitspraak is gedaan, dan is het moment van de tussenuitspraak als startdatum aangehouden (niet bekend is of dit ook daadwerkelijk de datum van verzending is).

Een voorlopige voorziening wordt gemiddeld binnen 11 weken uitgesproken. Bij hoofdzaken vindt 46% van de uitspraken (uitspraken direct, einduitspraken na tussenuitspraak en tussenuitspraken) plaats binnen 26 weken (de zes-maanden-termijn). Gemiddeld is de doorlooptijd 32,4 weken.

In vergelijking tot de uitkomsten in 2013 (steekproef eerste kwartaal) blijkt dat het percentage van de uitspraken binnen de zes maanden en de gemiddelde doorlooptijd in dezelfde orde van grootte liggen. Toch zijn er enkele opmerkelijke verschillen. In 2013 was in circa 1/3 van het aantal beroepszaken in de kennisgeving niet aangegeven dat het om een Chw-zaak ging. Dat had tot gevolg dat de Raad van State pas na verloop van tijd, na bestudering van de inhoud, de beperkte termijn voor het doen van de uitspraak onderkende. De doorlooptijd van juist deze zaken zorgde destijds voor een forse verlenging van de gemiddelde doorlooptijd. In 2015 komt het niet meer voor dat het bevoegd gezag ten onrechte niet heeft vermeld dat de Chw van toepassing was. Toch heeft dit niet geleid tot een merkbare verkorting van de gemiddelde doorlooptijd. Een ander verschil is dat in 2015 een vrij groot aantal uitspraken (28%) te

[10] Doorlooptijd is uitgedrukt in hele weken, waarbij hele weken plus 4,5 of 6 dagen naar boven zijn afgerond

Schema 10 Doorlooptijd van de uitspraken van de Raad van State van hoofdzaken in het eerste kwartaal van 2015 (in weken).



maken heeft met de bestuurlijke lus, waarin het bevoegd gezag gelegenheid krijgt om gebreken in het aanhangige besluit te corrigeren. In 2013 was dit aandeel veel beperkter (7%). In de bovenstaande grafiek valt te zien dat de tussenuitspraak in 2/3 van de gevallen de zes-maanden-termijn ruim overschrijdt; de einduitspraken die volgen op een tussenuitspraak komen in 60% (ruim) op tijd en kennen in de overige gevallen een zeer ruime overschrijding. Wat de invloed is van het vaker voorkomen van de bestuurlijke lus op de doorlooptijd is overigens niet nader geanalyseerd.

De bovengenoemde informatie heeft betrekking op uitspraken van de Raad van State. Of de rechtbanken hun organisatie goed hebben ingericht op de zes-maanden-termijn valt door gebrek aan informatie niet goed te traceren. Een enkele case die wel gevonden is, geeft voeding aan enige twijfel.

Een (willekeurig) voorbeeld van een beroep bij een rechtbank
Eska uit Hoogezand kreeg van de provincie Groningen een Wabo-vergunning voor een rejectvergassingsinstallatie. De Rechtbank Noord-Nederland oordeelt dat de Chw van toepassing is omdat de vergassingsinstallatie een duurzaam energieproject is in de zin van Bijlage I Chw. Het provinciaal besluit dateert van 12 februari 2013. De datum van publicatie is niet te vinden, maar vermoedelijk loopt de beroepstermijn tot uiterlijk 1 mei 2013. De uitspraak in beroep bij de Rechtbank dateert van 20-2-2014 (publicatie 10-7-2014) en heeft derhalve de beroepstermijn met circa 4 maanden overschreden.

2.4 Jurisprudentie

De uitspraken in beroepen over besluiten die vallen onder de bepalingen van de Chw zijn bijgehouden door Kenniscentrum InfoMil. Onderstaand zijn de voornaamste jurisprudentielijnen van de Raad van State weergegeven. Het overzicht is niet uitputtend. Zo besteedt dit overzicht, nu de Chw al geruime tijd in werking is, geen aandacht meer aan de jurisprudentie gericht op het overgangsrecht. Daarnaast is bij de selectie van de uitspraken ook rekening gehouden met wat voor de doelgroep van Kenniscentrum InfoMil (lagere overheden) interessant kan zijn. De weergave volgt de belangrijkste bepalingen en onderdelen van de Chw.



Bergen op Zoom Theodorushaven

2.4.1 Beroep decentrale overheid (art. 1.4 Chw)

De Chw staat niet toe dat decentrale overheden in beroep gaan tegen een besluit van een andere overheid (artikel 1.4 Chw). Deze bepaling is sinds 25 april 2013 aangepast, waardoor decentrale overheden wel tegen besluiten van elkaar in beroep mogen gaan, maar niet tegen een besluit van een tot een centrale overheid behorend bestuursorgaan.

- Artikel 1.4 Chw is volgens de Raad van State niet in strijd met verschillende Europese verdragen (Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, Handvest inzake lokale autonomie, Verdrag van Aarhus en de m.e.r.-richtlijn)[11].
- Recreatieschappen of streekraden die door gemeenten of provincies zijn ingesteld vallen onder artikel 1.4 Chw en kunnen geen beroep instellen[12].
- Ook als de gemeente als grondeigenaar is vormt artikel 1.4 Chw een expliciete uitzondering op het beroepsrecht van belanghebbenden[13].
- Artikel 1.4 Chw staat in de weg dat een gemeente als partij op grond van artikel 8:26, eerste lid, Awb aan het geding deelneemt[14].

2.4.2 Geen pro formaberoep (art. 1.6 Chw)

- Artikel 1.6, tweede lid, regelt dat pro formaberoep niet mogelijk is. Een beroepsschrift dat pas na verloop van de beroepstermijn wordt aangevuld met inhoudelijke argumenten is niet ontvankelijk.
- De Raad van State vindt dat dit artikel het recht op toegang tot de rechter in de kern niet aantast[15].
- Art.16 Chw is niet in strijd met Europese verdragen (EVRM, EU-handvest, Verdrag van Aarhus, m.e.r.-richtlijn)[16].
- Als in de kennisgeving niet vermeld is dat de Chw van toepassing is (verplicht op basis artikel 11 Besluit Uitvoerig Chw) dan mogen belanghebbenden daardoor niet worden benadeeld. De Raad van State geeft dan aan belanghebbenden de gelegenheid om het pro formaberoep alsnog aan te vullen met inhoudelijke beroepsgronden. Dit geldt ook bij de rechtsmiddelenverwijzing van de Rechtbank[17]. Daarbij merkt de Raad van State standaard op dat dit anders ligt als aannemelijk is dat de belanghebbende wist of kon weten dat na afloop van de termijn voor het instellen van het beroep geen gronden kunnen worden aangevoerd. Het enkele feit dat de appellant zich laat bijstaan door een professionele rechtsbijstandverlener maakt niet dat de belanghebbende wist of had kunnen weten dat de Chw van toepassing was[18].

2.4.3 Geen aanvulling gronden mogelijk (art. 1.6a Chw)

In artikel 1.6a is geregeld dat na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen nieuwe beroepsgronden meer kunnen worden aangevoerd. De Raad van State past dit zeer geregeld toe.

- Art 1.6a Chw is niet in strijd met Europese verdragen (EVRM, Handvest inzake lokale autonomie en het Verdrag van Aarhus)[19].
- Een nadere onderbouwing en motivering van bestaande beroepsgronden uit het beroepsschrift (gestuurd na afloop van de beroepstermijn) blijft ondanks artikel 1.6a nog steeds mogelijk[20].
- Is in het besluit of de kennisgeving niet vermeld dat de Chw van toepassing is, dan worden belanghebbenden (net als bij het pro formaberoep) daardoor niet benadeeld[21]. Later ingediende beroepsgronden worden dan gewoon meegenomen. Dit is slechts anders, zo geeft de Raad van State aan, indien aannemelijk is dat de belanghebbende anderszins wist of kon weten dat na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen gronden kunnen worden aangevoerd.

2.4.4 Versobering m.e.r.-procedure (art. 1.11 Chw)

Op basis van artikel 1.11 is voor projecten uit Bijlage II de m.e.r.-procedure voor een milieueffectrapport op twee punten vereenvoudigd: 1) geen verplichte alternatieven en 2) geen verplichte advisering van de Commissie voor de milieueffectrapportage. In 2014 is een eerste inhoudelijke uitspraak geweest in relatie met dit artikel.

- Als er sprake is van een lang besluitvormingsproces, waarbij de uiteindelijke locatiekeuze volgt uit diverse onderzoeken en beleidsstukken (waaronder gemeentelijke en provinciale structuurvisies) is er voorafgaand aan het inpassingsplan een toereikend alternatievenonderzoek gedaan dat voldoet aan de eisen van artikel 7.23 Wm. Hierdoor wordt niet toegekomen aan de vraag of art 1.11 Chw in strijd is met de m.e.r.-richtlijn[22].

2.4.5 Bijlage I Chw

Om onder de bestuursrechtelijke voorzieningen van de Chw te vallen hoeft het bevoegd gezag niet aan te tonen dat het project van maatschappelijk, economisch en/of regionaal belang is. Het volstaat dat het besluit betrekking heeft op in de Chw genoemde categorieën van projecten, zoals opgenomen in bijlage I of een project is uit bijlage II Chw[23].

---

[11] O.a. ABRvS, 2 mei 2012, nr. 201105967/1/R1, ABRvS, 7 december 2011, nr. 201107071/1/H1

[12] O.a. ABRvS, 10 december 2014, nr. 201110075/4/R4 en 201201853/3/R4, ABRvS, 5 juni 2013, nr. 201210308/1/R1, ABRvS, 7 november 2012, 201110075/1/R4 en 201201853/1/R4

[13] ABRvS, 8 februari 2012, nr. 201100875/1/R2

[14] ABRvS, 22 februari 2012, nr. 201109132/1/A2

[15] O.a. ABRvS, 14 december 2011, nr. 201106769 en ABRvS, 17 november 2010, nr. 201004771/1/M2

[16] ABRvS, 12 november 2014, nr. 201402491/1/R6, ABRvS, 20 augustus 2014, nr. 201306769/1/R6, ABRvS, 2 mei 2012, nr. 201105967/1/R1 en ABRvS, 17 november 2010, nr. 201004771/1/M2

[17] ABRvS, 6 augustus 2014, nr. 201400079/1/A1, 201400081/1/A1, 201400083/1/A1, 201400085/1/A1

[18] O.a. ABRvS, 12 juni 2013, nr. 201110216/1/T1/R4, ABRvS, 5 december 2012, nr. 201107432/3/R3

[19] O.a. ABRvS, 12 november 2014, nr. 201402491/1/R6, ABRvS, 20 augustus 2014, nr. 201306769/1/R6

[20] O.a. ABRvS, 5 november 2014, nr. 2014003873/1/R6, ABRvS, 10 oktober 2012, nr. 201201329/1/R4, ABRvS, 15 februari 2012, nr. 201102546/1/T1/R4

[21] O.a. ABRvS, 29 januari 2014, nr. 201303446/1/R1, ABRvS, 25 april 2012, nr. 201111008/1/A2

[22] ABRvS, 20 augustus 2014, nr, 201306769

[23] ABRvS, 17 november 2010, nr. 201004771/1/M2



Categorie 1.2 (tot 5 juli 2013 categorie 1.1) Windturbines

- De verwijzing naar artikel 9e van de Elektriciteitswet 1998 beperkt zich tot de omvang van de productie-installatie (ten minste 5, maar niet meer dan 100 Mw). De voorwaarden betreffende de bevoegdheid zijn in het kader van de vraag of de Chw van toepassing is niet relevant[24].

Categorie 1.6 (tot 5-07-13 cat. 1.5) ruimtelijke en infrastructurele projecten t.b.v. het leveren van duurzame energie

- Een bestemmingsplan dat een rejectvergassingsinstallatie mogelijk maakt valt onder deze categorie[25]. De thermische energie die vrijkomt uit de verwerking van rejects wordt duurzaam hergebruikt en geleverd ten behoeve van het eigen productieproces.

Categorie 2.1 Provinciale inpassingsplannen

- Ook een Besluit hogere waarde op grond van de Wgh valt onder de bepalingen van de Chw nu dit besluit nodig is ter verwezenlijking van een project waarvoor een provinciaal inpassingsplan is vastgesteld[26].

[24] ABRvS, 26 oktober 2011, nr. 201105225/1/H1
[25] ABRvS, 29 januari 2014, nr. 201206964/1/R4
[26] ABRvS, 9 november 2011, nr. 201008544/1/M2

Categorie 3.1 Planologisch realiseren van meer dan 11 woningen en de herstructurering van woon- of werkgebieden

- Bepalend is of het plan voorziet in meer dan 11 woningen. Daarbij is het niet relevant of het plan bijvoorbeeld betrekking heeft op een binnenstedelijke vernieuwing[27] of dat geen spoedeisend belang aanwezig is om het plan te realiseren[28].
- Een bestemmingsplan dat woningbouw toelaat via een uitwerkingsplicht valt niet onder de Chw[29]. De uitwerking zelf (mits meer dan 11 woningen) overigens wel.
- Een monumentenvergunning voor een uitbreiding van een gemeentehuis valt onder de bepalingen van de Chw nu deze uitbreiding valt onder een bouwplan waarmee meer dan 11 woningen worden gerealiseerd doordat de woningen en de uitbreiding fysiek met elkaar verbonden zijn en er dus één omgevingsvergunning bouwen nodig is en het ruimtelijk mogelijk is gemaakt met een bestemmingsplan afd. 3.1 Wro[30].
- Een uitbreiding van een bestaande vestiging van een bedrijf of het realiseren van één nieuwe functie op een perceel kan niet worden aangemerkt als een planologische herstructurering van een woon- of werkgebied zoals bedoeld in cat. 3.1[31].

[27] ABRvS, 30 mei 2012, nr. 201108729/1/R1
[28] ABRvS, 12 september 2012, nr. 201109896/1/R3
[29] ABRvS, 25 januari 2012, nr. 201004320/1/R4
[30] ABRvS, 18 juli 2012, nr. 201113488/1/A2
[31] O.a. ABRvS, 11 december 2013, nr. 201210814/1/A1, ABRvS, 2 mei 2012, nr. 201107894/1/A1 en nr. 201107957/1/A1

Categorie. 3.4 Aanleg of wijziging van wegen

- Het bestemmingsplan voorziet onder meer in de aanleg van wegen, dus is de Chw van toepassing, daarbij is het niet van belang dat de wegen een ondergeschikt onderdeel vormen van het plan[32].

Categorie 7.3

- Het werk behelst de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk als bedoeld in artikel 5.4, eerste lid van de Waterwet. Dit uitvoeringsbesluit valt dus onder de werking van de Chw, ook al is het projectplan nog niet vastgesteld. De uitvoering van het uitvoeringsbesluit moet immers in overeenstemming met het projectplan worden uitgevoerd[33].

2.4.6 Juridische stabiliteit

De toepassing van de bestuursrechtelijke bepalingen van de Chw laat vijf jaar na het werking treden van de wet een stabiel beeld zien. De overheden lijken de Chw op een juiste wijze toe te passen, de jurisprudentie laat een eenduidig beeld zien van de besluiten die al dan niet onder de bestuursrechtelijke bepalingen vallen en de jurisprudentie over toepassing van de bestuursrechtelijke regels volgen een heldere lijn.

Het aantal besluiten dat onder de Chw valt kent in de loop van de jaren enige toename. Voor deze besluiten geldt dat bij beroep de uitspraak binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn moet worden gedaan. Hoewel de afhandeling over het geheel genomen sneller verloopt dan in beroepen die niet onder de Chw vallen, wordt de zes-maanden-termijn voor een groot deel van de zaken nog niet gehaald.

De Chw bood in 2010 de gelegenheid om met enkele nieuwe bestuursrechtelijke bepalingen op beperkte schaal ervaring op te doen. Deze nieuwe bepalingen gelden alleen voor de in omvang beperkte groep besluiten waarop de Chw van toepassing is (zie paragraaf 2.2.). De ervaringen die daarmee zijn opgedaan, vormden in 2012 geen belemmering om een aantal bepalingen uit de Chw generieke werking te geven. De bepaling over de toepassing van het relativiteitsbeginsel en het laten passeren van kleine gebreken zijn begin 2013 van de Chw overgeheveld naar de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze doorstroming naar de Awb brengt met zich mee dat de bestuursrechtelijke scope van de Chw in belang is afgenomen. Dat blijkt ook uit de afname van het aantal besluiten dat in beroep aan de Raad van State wordt voorgelegd, waarbij de regels van de Chw in het geding een rol spelen.

De eerder aangehaalde evaluatie van de procesrechtelijke bepalingen van de Chw (zie voetnoot 5) bevat een beschouwing over de vraag of de bestuursrechtelijke bepalingen van de Chw gevolgen hebben voor de juridische kwaliteit. De onderzoekers komen tot de conclusie dat Chw geen afbreuk doet aan de juridische kwaliteit van de besluiten of leidt tot achteruitgang van de besluitvorming. Ook de kwaliteit van de rechtspleging komt volgens de onderzoekers niet in het gedrang door het hanteren van de zes-maanden-termijn voor de afdoening van een beroep. De praktijk lijkt zich met de nieuwe termijnen te redden, stellen de onderzoekers en er zijn geen aanwijzingen dat er gevolgen zijn voor de inhoudelijke aspecten van de behandeling door de rechter. Bij bestemmingsplanzaken, die vallen onder de Chw wordt iets minder vaak advies ingewonnen van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB), maar het verschil met niet-Chw-zaken is niet significant.

In het kader van het onderzoek voor deze Voortgangsrapportage hebben de projectleiders van Chw-projecten geen melding gedaan van benadeling. Wel benoemt een aantal projectleiders het voordeel van de snelle afhandeling van beroepen bij de Raad van State. Zij kunnen daarmee meer vaart maken in hun projecten. Anderen plaatsen wel relativerende opmerkingen bij de tijdsdruk.

Signalen uit de juridische praktijk

Uit de in paragraaf 2.3.1. genoemde oproep om ervaringen met Chw-zaken te delen, zijn aanvullend enkele signalen naar voren gekomen. Genoemd wordt dat over het geheel genomen de negatieve effecten van de Chw zijn meegevallen. De opmerkingen richten zich vooral op de tijdsdruk:

- Een advocaat ervaart dat voor grote complexe zaken de doorlooptijden voor de appellant, StAB en de Afdeling te beperkt zijn. Dat vindt hij ook terug in de kwaliteit van de uitspraken. Dat klemt des te meer omdat tegen uitspraken van de Afdeling geen beroep open staat.
- Vooral bij de rechtbanken wordt de zes maanden termijn niet altijd gehaald. Dat is wat frustrerend omdat de appellant / advocaat wel aan de termijnen is gebonden.
- De tijdwinst van vier weken (die bij een pro forma beroep beschikbaar is voor de onderbouwing van het beroepsschrift) lijkt zich niet of nauwelijks te vertalen in het eerder beschikbaar komen van de uitspraak.
- Opgevallen is dat de StAB minder wordt ingeschakeld. Dat is vooral voor 'kleine' rechtszoekenden nadelig omdat hiermee een objectieve en deskundige kennisbron wegvalt.

---

32 ABRvS, 10 juli 2013, nr. 201208101/1/R2

33 ABRvS, 27 juni 2012, nr. 201200111/1/A1

3 Bijzondere voorzieningen

3.1 Inleiding

Het zwaartepunt van het gebruik van de Chw komt in toenemende mate te liggen bij wat heet de 'bijzondere voorzieningen' conform Hoofdstuk 2 van de Chw. 'Bijzondere voorziening' is de verzamelterm voor samenhangende wettelijke regels in de Chw, die kunnen worden gebruikt om ruimtelijke projecten op een vernieuwende wijze tot stand te brengen. Het gaat om de volgende vier categorieën, die zijn opgenomen in verschillende afdelingen binnen Hoofdstuk 2 van de Chw:

- Ontwikkelingsgebieden (afdeling 1) voor het tot stand brengen van een bestemmingsplan of provinciaal inpassingsplan met een 'plus' ten opzichte van de reguliere plannen onder de Wet ruimtelijke ordening. De 'plus' biedt mogelijkheden voor het herverdelen van de milieugebruiksruimte en voor tijdelijke afwijking van een milieunorm. Deze 'plus' geeft het gemeentelijk of provinciaal bestuur extra manoeuvreerruimte om complexe ruimtelijke projecten tot stand te brengen.

- Duurzame innovatieve experimenten (afdeling 2) waarin toestemming wordt verkregen om van bestaande wettelijke regels af te wijken als dat nodig is om een duurzaam en innovatief project tot stand te brengen met een positief effect op de economie. Binnen deze kaders kan aan overheden en bedrijven experimenteerruimte worden geboden.

- Projectuitvoeringsbesluiten (afdeling 6), bieden een snelle optie voor de besluitvormingsprocedure als een bouwproject voor woningen (12 - 2000 woningen) of een project met een maatschappelijke betekenis (zorg en onderwijs) niet past in het vigerende bestemmingsplan. Het projectuitvoeringsbesluit combineert de planologische toestemming en de uitvoeringsbesluiten in één besluit.

- Lokale of (boven) regionale projecten met nationale betekenis (afdeling 7) voor het werken volgens de denklijn van de Commissie Elverding: commitment aan de voorkant van het project (vastgelegd in een breed onderschreven structuurvisie) leidt tot versnelling in de uitvoering (met een projectcommissie van samenwerkende overheden én gebruik van de coördinatieregeling Wro).

In de oorspronkelijke Chw waren daarnaast regelingen opgenomen voor radarzonering (afdeling 3) en voor tijdelijke verhuur van te koop staande woningen (afdeling 5). Deze onderdelen van de Chw zijn intussen in reguliere regelgeving verankerd en vallen niet meer onder de bijzondere voorzieningen van de Chw.

Deze Voortgangsrapportage gaat afzonderlijk in op de voortgang van de vier bijzondere voorzieningen in de hoofdstukken 4 tot en met 7. Dit hoofdstuk 3 geeft in paragraaf 3.2. een overzicht over aantallen en verdeling van alle bijzondere voorzieningen samen. De ontwikkelingsgebieden, duurzame innovatieve experimenten en lokale of (boven)regionale projecten met nationale betekenis moeten per AMvB worden aangewezen. Paragraaf 3.3. gaat in op de doorlooptijd van de aanwijzing. De aanwijzing vindt plaats in het

Besluit uitvoering Chw, dat tot nu toe twee keer per jaar in tranches wordt aangevuld. De informatie in dit hoofdstuk is vooral gebaseerd op dit telkens aangevulde Besluit uitvoering Chw, waarvan de tiende tranche per 9 september 2015 in werking is getreden. De informatie over de projectuitvoeringsbesluiten is afkomstig uit de openbare kennisgevingen, waarin een dergelijk besluit bekend wordt gemaakt. Niet zeker is of alle projectuitvoeringsbesluiten zijn opgespoord.

Inmiddels is ook de voorpublicatie van de 11e tranche (Staatscourant 24 juni 2015) verschenen. Onderstaand Schema 11 geeft aan dat daarin zestien duurzame innovatieve projecten zijn opgenomen, waarvan dertien voorstellen voor een experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en drie projecten voor een experiment met minder regels en procedures. Er zijn geen ontwikkelingsgebieden aangemeld. Wel bevat het voorstel de toevoeging van twee projecten aan Bijlage II Chw in de categorie 'overige ruimtelijke projecten.' In deze rapportage zijn de projecten uit de 11e tranche verder niet opgenomen.

3.2 Aantallen en verdeling

3.2.1 Aantallen bijzondere voorzieningen

In het Besluit uitvoering Chw heeft, verdeeld over tien tranches, in het totaal 126 keer een aanwijzing plaatsgevonden van een ontwikkelingsgebied, innovatieve experiment of lokaal en (boven)regionaal

Schema 11 Duurzame innovatieve projecten in de voorpublicatie van de 11e tranche Besluit uitvoering Chw.

Groep (conform indeling paragraaf 5.2)	Omschrijving	Aantal	De projecten
Experimenten vooruitlopend op het wetsvoorstel voor de Omgevingswet	Innovatieve experimenten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (voor een deel van het grondgebied)	11	Binnenstad Apeldoorn, gemeente Apeldoorn Buitengebied Boekel, gemeente Boekel Brandevoort-Noord, gemeente Helmond Buitengebied Rijssen-Holten, gemeente Rijssen-Holten Buitengebied Steenwijkerland, gemeente Steenwijkerland Locatieontwikkeling De Bulders, gemeente Heeze-Leende Centrum Sneek, gemeente Súdwest-Fryslân Buitengebied Borsele, gemeente Borsele Business Centre Treeport, gemeente Zundert Binnenstad Oudewater, gemeente Oudewater Landschapspark Bergse Heide, gemeente Bergen op Zoom
	Innovatieve experimenten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor een het gehele gemeentelijke grondgebied.	2	Gemeente Stadskanaal Gemeente Veere
Innovatieve projecten Minder regels en procedures	project met private kwaliteitsborging door de architect	1	In de gemeente Rotterdam door B&W aan te wijzen gebieden
	Experiment met een voorlopige bestemming van maximaal dertig jaar voor het oprichten van windturbines	1	Door de provincie Groningen aan te wijzen concentratiegebieden
	Experiment met het apart aanvragen van de bouw- en milieuvergunning (onlosmakelijke activiteiten)	1	Gemeente Bergen op Zoom

Schema 12 Aantal bijzondere voorzieningen per jaar (op basis van het aantal aanwijzingen in het Besluit uitvoering Chw en de projectuitvoeringsbesluiten).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
Ontwikkelingsgebied	4	6	7	4	1	7	29
Duurzaam innovatief experiment	10	4	8	21	22	29	94
Projectuitvoeringsbesluit		6	6	6	2	1	21
Lokaal project met nationale betekenis	3						3
Totaal	17	16	21	31	25	36	147

projecten met nationale betekenis. Deze aanwijzingen hebben deels betrekking op hetzelfde geografische gebied. Ook komt het voor dat een eerder aangewezen duurzaam innovatief experiment in een volgende tranche is aangevuld of uitgebreid.

Van de 126 'aanwijzingen' in het Besluit uitvoering Chw is in vijftien[34] gevallen sprake van aanpassing of aanvulling van een experiment of van gelijktijdige toepassing van twee bijzondere voorzieningen, zoals een duurzaam innovatief experiment én een ontwikkelingsgebied of een lokaal project met nationale betekenis. In feite gaat het om stapeling van 126 aanwijzingen in bij elkaar genomen 111 projectgebieden. Bovendien zijn in 21 gebieden projectuitvoeringsbesluiten genomen. Daarmee zijn in het totaal 147 (126 + 21) bijzondere voorzieningen toegepast in 132 (111 +21) verschillende projectgebieden.

In dit hoofdstuk hebben de cijfers betrekking op het aantal keren dat in het Besluit uitvoering Chw een bijzondere voorziening is aangewezen, aangevuld met de projectuitvoeringsbesluiten. In de volgende hoofdstukken waarin dieper wordt ingegaan op de afzonderlijke bijzondere voorzieningen, staat het projectgebied centraal.

Schema 12 laat zien dat sinds het in werking treden van de Chw in 2010 een vrij continue stroom aan nieuwe bijzondere voorzieningen op gang is gekomen. Wel zijn enkele opmerkelijke verschuivingen te zien in de samenstelling van deze stroom projecten. In volgorde waarin deze bijzondere voorzieningen in de wet staan:

- De belangstelling voor het instrument van het ontwikkelingsgebied lijkt na de top in 2012 af te nemen in de jaren 2013 en 2014, maar kent een revival in 2015.
- Na een wat trage start in de eerste jaren is het aantal duurzame innovatieve experimenten enorm toegenomen van gemiddeld 7 aanwijzingen per jaar in de periode 2010-2012, naar ruim drie keer zoveel experimenten in de jaren 2013-2015 (gemiddeld 24 aanwijzingen per jaar).
- De projectuitvoeringsbesluiten komen tot stand zonder voorafgaande aanwijzing bij AMvB. Daardoor is de toegang laagdrempelig en de totale doorlooptijd kort. Achttien van de eenentwintig opgespoorde besluiten zijn in de periode 2011-2013 met de procedure gestart, twee in 2014 en eentje in de eerste helft van 2015.
- Direct na het van kracht worden van de Chw in 2010 zijn drie lokale projecten met nationale betekenis aangewezen. In de jaren daarna zijn geen nieuwe gebieden meer toegevoegd.

Ondanks dat ze samen een vrij continue stroom van nieuwe bijzondere voorzieningen vormen, kent de verdeling tussen de vier instrumenten over de jaren heen wel degelijk verschillen. In de hoofdstukken 4 tot en met 7 wordt nader ingegaan op de toepassing per bijzondere voorziening en wordt gezocht naar een verklaring voor deze verschillen.

3.2.2 Verdeling over provincies en gemeenten

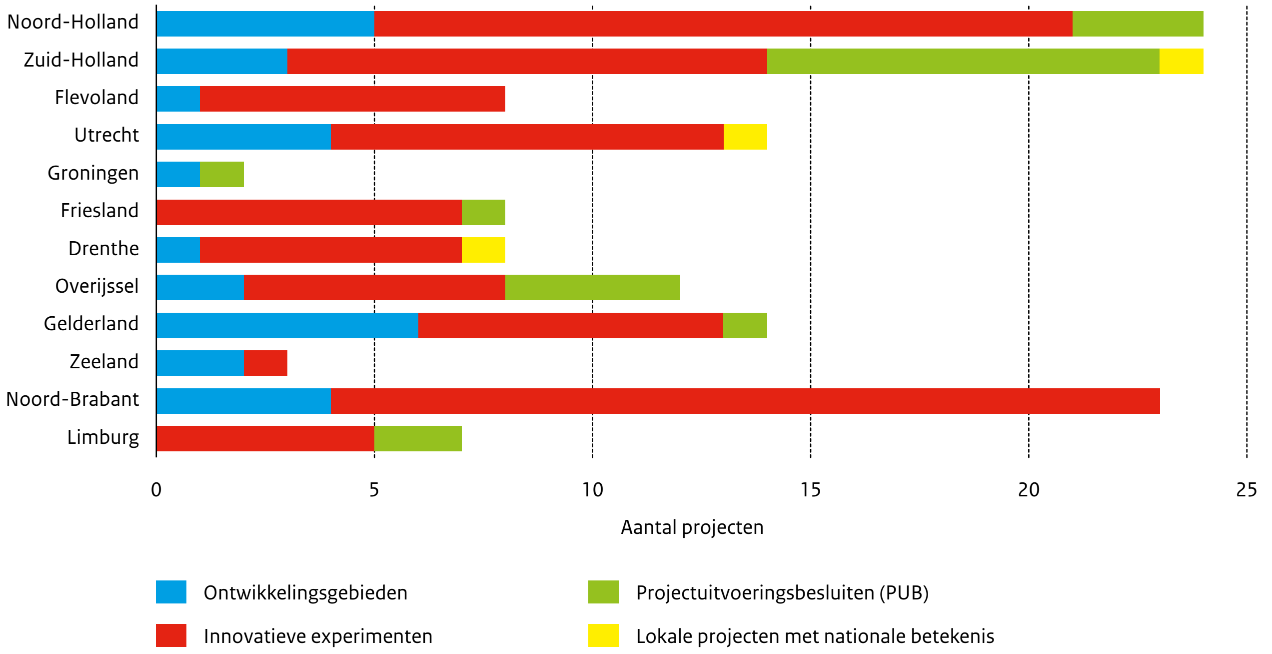
De bijzondere voorzieningen komen gespreid over het hele land voor. De verdeling over de provincies (zie Schema 13), komt in redelijke mate overeen met de omvang van de provincies. In grotere provincies zoals Noord- en Zuid-Holland en Noord-Brabant vallen meer dan twintig bijzondere voorzieningen, in kleinere provincies zoals Zeeland en Groningen gaat het om enkele bijzondere voorzieningen per provincie.

Van de 126 aangewezen bijzondere voorzieningen zijn drie bijzondere voorzieningen niet direct aan één gemeente te linken, omdat deze in een hele provincie spelen. Deze drie aanwijzingen (het betreft de transitie naar zorgvuldige veehouderij in Noord-Brabant en het opschalen en saneren van het windturbinepark in de provincie Flevoland + de uitbreiding daarvan) zijn in de onderstaande telling niet meegenomen omdat het aantal actief deelnemende gemeenten in deze provincies niet bekend is. Een zestal bijzondere voorzieningen speelt in verschillende gemeenten[35]; deze zijn voor elk van die deelnemende gemeenten meegeteld. Daarnaast hebben in totaal 14 verschillende gemeenten 21 projectuitvoeringsbesluiten genomen, die ook zijn meegeteld.

[34] De volgende bijzondere voorzieningen vallen samen in één projectgebied:
- Almere Centrum Weerwater is in 2011 aangewezen tot ontwikkelingsgebied en in 2014 bovendien tot experiment voor een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.
- Amsterdam Cruquiusgebied maakt deel uit van het experiment flexibel bestemmingsplan, in 2014 is hieraan toegevoegd een experiment vooruitlopend op de Omgevingswet voor één aspect.
- De FlorijnAs is sinds 2010 een lokaal project met nationale betekenis. In 2013 kan voor het Havenkwartier dat deel uitmaakt van de FlorijnAs een bestemmingsplan met een looptijd van 20 jaar worden opgesteld en in 2014 is dit uitgebreid naar een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. De Toeristische Recreatieve Zone die ook deel uitmaakt va de FlorijnAs is in 2014 aangewezen als duurzaam innovatief experiment voor het opstellen van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.
- Beuningen Gebied Laan 1945, maakt deel uit van het experiment flexibel bestemmingsplan, in 2014 is hieraan toegevoegd een bestemmingsplan verbrede reikwijdte.
- Eindhoven: de aanwijzing van Strijp-S voor tijdelijk gebruik in 2010 is aangevuld in 2012 en uitgebreid tot de hele Spoorzone in 2013. In 2013 heeft ook een aanwijzing voor gebiedsgericht bodembeheer plaatsgevonden.
- Meerssen: de aanwijzing in 2014 voor een omgevingsvisie is in de 2015 uitgebreid tot een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het gehele grondgebied.
- Provincie Flevoland, de aanwijzing voor het opschalen en saneren van het windturbinepark in 2013 is in 2014 uitgebreid.
- Tilburg Spoorzone is ontwikkelingsgebied (2011) en is in 2012 aangewezen voor gebiedsgericht bodembeheer.
- Veghel CHV- terrein in 2012 aanwijzing tot ontwikkelingsgebied, in 2013 aanwijzing voor tijdelijk gebruik en in 2015 is de aanwijzing voor bestemmingsplan verbrede reikwijdte in procedure.
- Utrecht Stationsgebied is in 2010 aangewezen als project met nationale betekenis en in 2011 is gebiedsgericht bodembeheer mogelijk gemaakt.

[35] Het betreffen projecten in de gemeenten: Delfzijl/Eemsmond: 'Haven- en industriegebieden Oosterhorn & Eemshaven; Almere/Zeewolde: 'Oosterwold'; Soest/Zeist: 'Vliegbasis Soest en Zeist en Soesterberg-Noord'; Vlissingen/Borsele:/provincie: Zeeland 'Sloegebied Borsele-Vlissingen'; 's-Hertogenbosch/Bernheze/Oss: 'Bedrijventerrein Heesch-West'; Zwolle/Dalfsen/Ommen/Hardenberg/provincie Overijssel: 'Autarkische woning.'

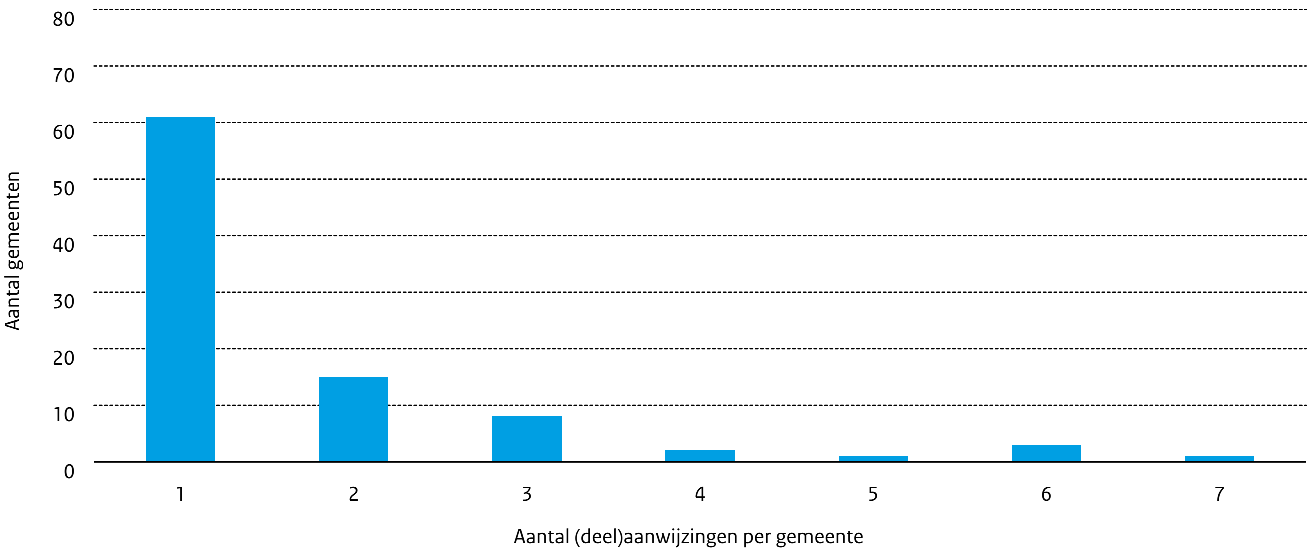
Schema 13 Het aantal aanwijzingen genoemd in de 1e t/m 10e tranche en projectuitvoeringsbesluiten per provincie.



Schema 14 Overzicht van het aantal gemeenten per provincie betrokken bij een bijzondere voorziening op grond van de Chw opgenomen in 1e t/m 10e tranche van het Besluit toepassing Chw of via een projectuitvoeringsbesluit.

Provincies	Aantal gemeenten in de provincie	Aantal gemeenten betrokken bij een bijzondere voorziening	% van de gemeenten betrokken bij een bijzondere voorziening	Aantal bijzondere voorzieningen
Noord-Holland	51	16	31%	24
Zuid-Holland	60	12	20%	24
Flevoland	6	2	33%	6
Utrecht	26	9	35%	14
Groningen	23	3	13%	2
Friesland	24	4	17%	8
Drenthe	12	4	33%	8
Overijssel	25	7	28%	12
Gelderland	54	11	20%	14
Zeeland	13	4	31%	3
Noord-Brabant	66	13	20%	22
Limburg	33	6	18%	7
Totaal	393	91	23%	144

Schema 15 Het aantal gemeenten dat betrokken is bij één of meerdere bijzondere voorzieningen.



Volgens de hierboven aangeduide manier van tellen zijn in 91 verschillende gemeenten in het totaal 144 bijzondere voorzieningen aanwezig (inclusief aanpassingen en zonder de drie provinciale bijzondere voorzieningen in Noord-Brabant en Flevoland die niet aan gemeenten te linken zijn). Zoals in Schema 14 is te zien, heeft gemiddeld over het hele land 23% van alle gemeenten te maken met een bijzondere voorziening. Dat aandeel loopt uiteen van koplopers in de provincies Utrecht, Drenthe en Flevoland met ongeveer een op de drie gemeenten tot de laagste aandelen in de provincies Groningen en Limburg en Noord-Brabant met krap 15% van de gemeenten in deze provincies.

Schema 15 geeft weer hoeveel bijzondere voorzieningen per gemeente worden uitgevoerd. Van de 91 gemeenten met een Chw-project zijn 61 gemeenten (66%) betrokken bij één aanwijzing oplopend tot 7% van de gemeenten met 4 of meer aanwijzingen. Koploper is de gemeente Eindhoven met zeven deels elkaar overlappende aangewezen bijzondere voorzieningen.

Gemeenten met vier of meer bijzondere voorzieningen

De gemeente Eindhoven is betrokken bij zeven aanwijzingen. De aanwijzing van Strijp-S als duurzaam innovatief experiment voor tijdelijk gebruik in 2010 is aangevuld in 2012 en uitgebreid tot de hele Spoorzone in 2013. In 2013 heeft ook een aanwijzing voor gebiedsgericht bodembeheer plaatsgevonden voor het Stationsgebied. Daarnaast zijn er twee duurzame innovatieve experimenten voor vermindering van regeldruk bij bouwwerken en het vervallen van de preventieve toets aan het Bouwbesluit bij Keurmerk Garantiewoningen.

De gemeente Zwolle (zes) kent de Spoorzone als ontwikkelingsgebied en Visie op de ondergrond als duurzaam innovatief experiment (inmiddels is de Wet bodembescherming aangepast waardoor binnen het reguliere wettelijke kader gebiedsgerichte bodembescherming mogelijk is), drie projectuitvoeringsbesluiten en de jongste bijzondere voorziening is een experiment samen met drie andere gemeenten voor duurzaam bouwen van drijvende theehuizen en trekkershutten langs de Vecht.

Almere heeft zes aanwijzingen. Almere heeft twee gebieden met een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, Centrum Weerwater (tevens ontwikkelingsgebied) en Oosterwold (samen met de gemeente Zeewolde), twee projecten voor het beperkt toepassen van het Bouwbesluit en voor vermindering regeldruk bouwwerken en is een van de gemeenten waar een pilot komt voor duurzaam stortbeheer.

De gemeente Amsterdam heeft zes aanwijzingen voor vijf verschillende projectgebieden. Drie ontwikkelingsgebieden: Buiksloterham, Havenstraatterrein en Zuidas Flanken, één experiment met betrekking tot planschade, Teleport en Amstel III en één experiment dat gebruik maakt van de mogelijkheden van het flexibele bestemmingsplan, Cruquiusgebied. Dit laatste experiment is uitgebreid met mogelijkheid om maximale milieugebruiksruimte te benutten voor het milieuaspect geluid (artikel 7f).

De gemeente Leeuwarden heeft vijf duurzame innovatieve experimenten: twee in het kader van duurzaam bouwen (de Autarkische woning en de Eco Iglo), de Dutch Rainmaker is een experiment met nieuwe watertechnologie en het Newtonpark biedt ondernemers ruimte voor tijdelijke experimenten met duurzame technologieën. Het nieuwste innovatieve experiment gaat over het plaatsen van zonnecollectorenvelden met 'minder regels.'



Leeuwarden Newtonpark

Assen en Rotterdam hebben ieder 4 aanwijzingen. Assen kent met de FlorijnAs sinds 2010 een lokaal project met nationale betekenis. Voor twee deelgebieden zijn aanvullende mogelijkheden gekomen. Het Havenkwartier heeft in 2013 de mogelijkheid gekregen een bestemmingsplan vast te stellen voor 20 jaar, in 2014 werd het experiment uitgebreid naar een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. De Toeristische Recreatieve Zone is in 2014 aangewezen als duurzaam innovatief experiment voor het opstellen van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Rotterdam heeft het lokaal project met nationale betekenis Central District, twee ontwikkelingsgebieden Havengebied en Stadshavens en een duurzaam innovatief experiment voor het vervallen van preventieve toets aan het bouwbesluit bij Keurmerk Garantiewoningen.

3.2.3 Verdeling over overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en particulieren

De toepassing van de bijzondere voorzieningen vindt op het eerste oog vooral plaats met de gemeentelijke overheid als initiator en trekker. Dat is vanzelfsprekend voor de ontwikkelingsgebieden, waar een bestemmingsplan-plus tot stand wordt gebracht.
Het vaststellen van een bestemmingsplan is een gemeentelijke bevoegdheid. Bij het opstellen heeft het bedrijfsleven soms wel degelijk een grote rol. Zo heeft bijvoorbeeld het Havenbedrijf Rotterdam als beheerder een belangrijke inbreng in het bestemmingsplan-plus voor het haven- en industriegebied van Rotterdam.

Bij het tot stand komen van de Chw was de verwachting dat de categorie duurzame innovatieve experimenten een aantrekkelijke optie zou vormen voor bedrijven om tot bedrijfsinnovaties te komen die niet goed passen in de reguliere regelgeving. De aanmelding van de duurzame innovatieve experimenten vindt veelal plaats door overheden. Of dit ook betekent dat de overheid altijd de initiatiefnemer is, wordt niet duidelijk. Bij de grote stroom duurzame innovatieve experimenten met bestemmingsplannen met een verbrede reikwijdte is het waarschijnlijk dat de overheid trekker is. Maar bij bijvoorbeeld het experiment met Keurmerk Garantiewoningen en andere duurzame innovatieve experimenten in de bouw is zeer goed denkbaar dat het bedrijfsleven het vraagstuk in eerste instantie heeft aangekaart of dat het om een coproductie van gemeente en bedrijfsleven gaat. Duidelijke voorbeelden van samenwerking zijn de experimenten met duurzaam stortbeheer, waarin rijk, provincies, gemeenten, onderzoeksinstellingen en bedrijven samenwerken of het Noord-Brabantse project over duurzame intensieve veehouderij waarin overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties ieder hun aandeel hebben. De overheid speelt ook vaak een belangrijke faciliterende rol, zoals in het Newtonpark in Leeuwarden waar bedrijven met een ultrakorte procedure vergunning kunnen krijgen om aan de slag te gaan met een vernieuwende techniek of het experiment waar bedrijven zonder vergunning een kleine windturbine op hun bedrijfsgebouw kunnen plaatsen. De lokale projecten met nationale betekenis zijn per definitie samenwerkingsprojecten van tenminste alle betrokken overheden. De projectuitvoeringsbesluiten kunnen plaatsvinden op initiatief van een ontwikkelaar. Van enkele gevallen is bekend dat de ontwikkelaar de gemeente heeft verzocht om deze procedure te volgen. In andere gevallen is de gemeente zelf tot die keuze gekomen.

3.3 Doorloopsnelheid van het Besluit uitvoering Chw

De bijzondere voorzieningen (met uitzondering van het projectuitvoeringsbesluit) worden aangewezen bij AMvB. Meestal vraagt de gemeentelijke overheid aan de minister van IenM om een project aan te wijzen als bijzondere voorziening onder de Chw.

De tijd die zit tussen het idee bij de initiatiefnemer om een project aan te melden als bijzondere voorziening en de daadwerkelijke afronding van de aanwijzingsprocedure met de vaststelling van de AMvB (Besluit uitvoering Chw) kan een belemmering vormen voor de toepassing van de Chw. Het beeld van een ingewikkelde procedure en de verwachting omtrent de doorlooptijd ervan kan ertoe leiden dat de initiatiefnemer bij voorbaat afhaakt. Ook kan de procedure vertragend werken op de voortgang in het project. Dit laatste blijkt in veel gevallen overigens niet zo te zijn of te berusten op onjuiste beeldvorming. De voortgang van de meeste bijzondere voorzieningen laat zien, dat pas geruime tijd na de aanwijzing een ontwerp besluit (zoals een ontwerp bestemmingsplan-plus) wordt uitgebracht. Vrijwel alle projecten kiezen ervoor niet af te wachten op de formele afronding van de aanwijzingsprocedure, er wordt al gestart met de voorbereiding van de bijzondere voorziening.

Tijdverlies of gezonde drempel? Creatief gebruik van de wachttijd
Projecten willen over het algemeen snelheid maken en voor een gerezen probleem moet dan met spoed een oplossing worden gevonden. Het vooruitzicht dat het bijna 11 maanden duurt voordat een project is aangewezen tot bijzondere voorziening doet in de praktijk een aantal betrokken bestuurders en projectleiders besluiten om een andere oplossing te zoeken. Als die voorhanden is, wordt afgezien van de toepassing van de Chw. Dat kan worden opgevat als verlies, maar ook als gezonde vorm van selectie. Immers als het gerezen probleem ook op andere wijze kan worden aangepakt, dan is de toepassing van het bijzondere systeem van de Chw niet nodig. Projectleiders gaan creatief met de 'wachttijd' om. Voorbereiding tijdens de aanwijzingsperiode kan gevolgd worden door een vliegende start op het moment van publicatie van het Besluit uitvoering Chw.

Het tijdverloop tussen het initiatief en het in werking treden van de achtereenvolgende tranches van het Besluit uitvoering Chw bestaat grofweg uit twee fasen: de voorfase en de formele aanwijzing. De voorfase wordt benut om te onderkennen of de vraagstelling van het project zich leent voor een aanpak met een van de bijzondere voorzieningen van de Chw. Deze tijd is nodig om de inzet van de initiatiefnemer helder te krijgen en het project scherp te definiëren. Aansluitend volgt de formele aanwijzing bij AMvB.

3.3.1 Voorfase

Aangezien bij de toepassing van elke bijzondere voorzieningen een besluit van de gemeentelijke of soms de provinciale overheid centraal staat, speelt deze overheid ook een belangrijke rol in de aanmelding. De gemeente is vaak de initiatiefnemer. Maar ook als een particulier of een bedrijf een innovatief idee heeft opgevat, zal veelal eerst de betrokken lokale overheid warm gemaakt moeten worden voor de toepassing van de Chw. Daarna volgt meestal een gesprek met het ministerie van IenM om na te gaan of het idee past bij de toepassingsmogelijkheden van de wet. Initiatiefnemers melden vaak dat zij opbouwende en constructieve hulp van het ministerie ondervinden bij het uitbouwen van hun idee tot een concrete aanmelding. Het ministerie geeft informatie en advies op maat, waarmee de initiatiefnemer tot een complete aanmelding kan komen. Niet dat het altijd lukt een idee onder een bijzondere voorziening van de Chw te brengen. Een aantal voorstellen valt bij nadere beschouwing buiten de kaders van de wettelijke bepalingen van de Chw, soms blijken ideeën (nog) niet concreet genoeg of komt in de verkenning naar voren dat de kern van het vraagstuk / de ondervonden belemmering niet van juridische aard is en een aanpak langs een andere weg vergt, waarbij de Chw niet nodig is.

Niet gehonoreerde aanmeldingen
Het ministerie van IenM ondersteunt de initiatiefnemer bij het doen van een aanmelding. De aanmelder wordt gevraagd om expliciet aan te geven in welke mate een voorgesteld project duurzaam en innovatief is en bijdraagt aan de economie. Ook wordt nagegaan welke afwijking van wetgeving nodig is om een experiment uit te kunnen voeren. Deze bijstand leidt met regelmaat bij de initiatiefnemer tot de conclusie dat een aanmelding bij nader inzien niet nodig is. Op basis van binnengekomen aanmeldingen is de lijst met wetten aangevuld waarin een duurzaam innovatief experiment mag afwijken. De Wabo en de Waterwet zijn via de 'Reparatiewet Chw' per 31 december 2011 toegevoegd aan de lijst. Ook is geconstateerd dat de experimenten niet bedoeld zijn om tot vermindering te komen van belastingafdracht. Dit was kort na het in werking treden van de Chw aan de orde bij enkele projectinitiatieven voor energieopwekking. Salderen vóór de meter van opgewekte en afgenomen stroom zou tot een ongewenste verschuiving in belastingafdracht leiden. Dergelijke experimenten zijn vervolgens expliciet uitgesloten.

De afronding van de voorfase bestaat uit de aanmelding van een bijzondere voorziening. Daarvoor stelt het ministerie twee instapmomenten per jaar open: maart en oktober van elk jaar. Vanaf deze aanmelding start de formele procedure van de vaststelling van een AMvB, in dit geval een volgende tranche van het Besluit uitvoering Chw.

3.3.2 Formele aanwijzing van een bijzondere voorziening

De vaststelling van het Besluit uitvoering Chw doorloopt een procedure die bestaat uit de volgende stappen: eerst publiceert de minister van IenM het ontwerp van het Besluit uitvoering Chw (voorhang) en kunnen zowel 'een ieder' als het Parlement een reactie op dit ontwerp geven. Daarop vraagt de minister op het voorgenomen besluit advies van de Raad van State en tot slot stelt de minister met in acht name van dit advies het Besluit uitvoering Chw vast.

In het Schema (16) zijn drie ijkmomenten opgenomen om de doorlooptijd van de totstandkoming van het Besluit uitvoering Chw te volgen: het moment van aanmelding en de data van de voorhang van het ontwerp en van de publicatie van het besluit. De doorloop-

tijd tussen sluitingsdatum voor aanmelding van projecten voor de Chw tot de eerste publicatie in de Staatscourant bedraagt gemiddeld over de eerste tot en met de elfde tranche 77 dagen (2,5 maanden met een spreiding van een tot vier maanden). De doorlooptijd tussen voorhang en publicatie van het vastgestelde besluit is tot en met de tiende tranche gemiddeld 253 dagen (8,3 maand met een spreiding tussen een en vier kwartalen). De totale procedure neemt gemiddeld 326 dagen (10,7 maanden) in beslag voor de eerste tot en met de tiende tranche. Het oorspronkelijke besluit kende de kortste doorlooptijd met drie en een halve maand, de totstandkoming van de zevende tranche nam met ruim veertien maanden de meeste tijd in beslag. In vrijwel alle gevallen besteedt de Tweede Kamer veel aandacht aan de aanwijzing van bijzondere voorzieningen, zoals blijkt uit de schriftelijke vragen en mondelinge behandeling van de achtereenvolgende tranches van het Besluit uitvoering Chw.

De tijd die in praktijk nodig blijkt voor de formele totstandkoming van de tranches van het Besluit uitvoering Chw past in de ogen van een aantal initiatiefnemers niet bij de versnelling en vereenvoudiging van procedures, zoals met de invoering van de Chw werd beoogd.

Schema 16 Procestijd tussen de aanmelding en eerste publicatie en de tweede publicatie (vaststelling besluit) voor projecten die aangemeld zijn voor de Chw.

Tranche	Deadline Aanmelding	Datum publicatie ontwerp/voor-publicatie	Aantal dagen	Aantal maanden	Datum publicatie besluit	Aantal dagen	Aantal maanden	Totaal aantal dagen	Totaal aantal maanden
1e tranche	31-03-2010	26-04-2010	26	0,9	16-07-2010	81	2,7	107	3,5
2e tranche	01-10-2010	21-10-2010	20	0,7	18-03-2011	148	4,9	168	5,5
3e tranche	31-03-2011	20-07-2011	111	3,6	24-07-2012	383	12,5	494	16,2
4e tranche	01-10-2011	20-01-2012	111	3,6	24-10-2012	278	9,1	389	12,8
5e tranche	31-03-2012	05-06-2012	66	2,2	05-03-2013	272	8,9	338	11,0
6e tranche	01-10-2012	18-12-2012	78	2,6	05-07-2013	199	6,5	277	9,0
7e tranche	01-03-2013	21-06-2013	112	3,7	15-05-2014	328	10,8	440	14,4
8e tranche	01-10-2013	23-12-2013	53	1,7	19-09-2014	277	9,0	330	10,8
9e tranche	01-03-2014	02-06-2014	93	3,0	17-03-2015	288	9,4	381	12,4
10e tranche	01-10-2014	01-12-2014	61	2,0	08-09-2015	281	9,2	342	11,2
11e tranche	01-03-2015	24-06-2015	115	3,7					
Gemiddelde			77	2,5		253	8,3	326	10,7

4 Ontwikkelingsgebieden

De projecten in Afdeling 1 Chw

4.1 Het bestemmingsplan met de 'plus' van de Chw

Vanuit de constatering dat milieuregels in een aantal gebieden de ruimtelijke ontwikkeling frustreert, adviseerde de VROM-Raad in 2009 in zijn advies 'Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid'[36] om actief schaarse milieugebruiksruimte vrij te maken door lokale bestuurders meer manoeuvreerruimte te bieden. De VROM-Raad adviseerde om daartoe niet de milieunormen op te rekken, maar wel om meer speelruimte te creëren door tijdelijke afwijking van geldende wet- en regelgeving toe te staan, gekoppeld aan het beproefde instrument van het bestemmingsplan. In de oorspronkelijke Chw is dit idee opgepakt in het gebiedsontwikkelingsplan (VROM-Raad: 'milieu-ruimteplan') naast het bestemmingsplan. Bij de wijziging van de Chw in 2013 zijn deze afzonderlijke planfiguren geïntegreerd tot één bestemmingsplan-plus.

De extra handvatten van het bestemmingsplan[37] met de plus van de Chw

In een ontwikkelingsgebied kan het gemeentebestuur in het bestemmingsplan:

- Maatregelen, projecten en werken opnemen waardoor het bestemmingsplan een basis biedt om actief in te grijpen.
- Een bestaand recht van een bedrijf inperken.
- Voor een periode van maximaal tien jaar afwijken van wettelijke normen.
- Een fasering aanbrengen in de ruimtelijke ontwikkeling inclusief een koppeling met maatregelen om de milieugebruiksruimte optimaal te benutten.

Een gemeente of provincie die voor een gebiedsontwikkeling onvoldoende uit de voeten kan met het reguliere instrumentarium kan met het ministerie van IenM verkennen of het Chw-instrumentarium van het ontwikkelingsgebied geschikt is om de ontwikkeling vlot te trekken. Deze verkenning kan er toe leiden dat de minister van IenM het gebied bij AMvB aanwijst tot ontwikkelingsgebied.

Uit het advies gescheurd

Tijdens het Praktijkfestival onthulde de heer Koeman, destijds lid van de VROM-Raad, op welke wijze de regeling voor de ontwikkelingsgebieden in de Chw terecht is gekomen. In een gesprek over het net afgeronde advies 'Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid' met het toenmalige ministerie van VROM werd hem gevraagd hoe het advies in wetgeving zou kunnen worden verankerd. Op die vraag had de VROM-Raad geanticipeerd door een indicatief voorbeeld op te nemen in kader 7.1 van het advies. De betreffende bladzijden werden vlotjes uit het advies gescheurd en hebben navolgbaar model gestaan voor artikel 2.3. Chw over de ontwikkelingsgebieden.

---

36 Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid – ontwikkelen door herschikken VROM-Raad advies 075, juli 2009

37 Het instrumentarium van het ontwikkelingsgebied is ook beschikbaar voor het provinciaal bestuur bij het vaststellen van een inpassingsplan



Noord-Brabant duurzame veehouderij

Schema 17 Ontwikkelingsgebieden – jaar van aanwijzing tot ontwikkelingsgebied.

Jaar	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
Gemengd woon-werkgebied	2	4	7	2		2	17
Gebied onder invloed van infrastructuur	2	2		1		1	6
Haven- en industriegebied				1	1	4	6
Totaal	4	6	7	4	1	7	29

Schema 18 Milieuproblemen in de ontwikkelingsgebieden.

Ontwikkelingsgebieden	Geluid	Geur	Lucht	Externe veiligheid	Natuur
Gemengd woon- en werkgebied	15	5	1	2	
Gebied onder invloed van infrastructuur	6				
Haven- en industriegebied	6	1		3	6
Totaal	27	6	1	5	6

Net als de in hoofdstuk 5 te behandelen duurzame innovatieve experimenten, vormen ook de ontwikkelingsgebieden een proeftuin voor de Omgevingswet. De ervaringen die in de ontwikkelingsgebieden worden opgedaan zijn relevant voor de verdere invulling en ingebruikname van de Omgevingswet.

4.2 Soorten en aantallen ontwikkelingsgebieden

In algemene termen hebben de ontwikkelingsgebieden de kenmerken zoals in het kader genoemd. De wetgever heeft bewust uitgesloten dat het instrumentarium ook wordt benut buiten stedelijke gebieden of bedrijventerreinen.

Kenmerken van ontwikkelingsgebieden onder de Chw

- Het betreft stedelijk gebied of een bedrijventerrein.
- De gemeente of provincie wil een functieverandering toestaan of zelf doorvoeren, dan wel bestaande functies intensiveren.
- De gemeente of provincie heeft een duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling op het oog in samenhang met het tot stand brengen van een goede milieukwaliteit.
- De milieugebruiksruimte in het gebied is onvoldoende om de gewenste functieverandering of intensivering zonder meer door te voeren.

Sinds de Chw in werking is getreden zijn 29 ontwikkelingsgebieden aangewezen, met telkens vier tot zeven gebieden per jaar en alleen in 2014 één nieuw gebied.

De ontwikkelingsgebieden, zoals die in de afgelopen jaren zijn aangewezen laten zich op basis van de inhoudelijke vraagstelling in drie groepen indelen:

- Gemengd woon-werkgebied - stedelijke herstructurering;
- Gebied onder invloed van infrastructuur - spoorzones en gebieden rond weginfrastructuur;
- Haven- en industriegebied.

Schema 17 geeft de verdeling over deze drie groepen weer. Opvallend is dat aanvankelijk het instrumentarium van het bestemmingsplan-plus niet aan haven- en industriegebieden werd gekoppeld. Het voorbeeld van het ontwikkelingsgebied voor het Rotterdamse havengebied (2013) heeft vooral in 2015 navolging gekregen.

In de ontwikkelingsgebieden is het thema geluid het dominante milieuprobleem. Slechts in twee van de 29 aangewezen ontwikkelingsgebieden speelt geluid geen rol bij de benutting van het instrumentarium (zie schema 18). Naast geur, luchtkwaliteit en externe veiligheid is de stikstofbelasting van Natura 2000 en de omgang met de programmatische aanpak stikstof als nieuw onderwerp in de haven- en industriegebieden naar voren gekomen. Bodemvervuiling speelt wel in diverse gebieden, maar is nooit de aanleiding voor een gemeente om te vragen tot aanwijzing als ontwikkelingsgebied.

4.3 Voortgang van de projecten binnen Afdeling 1

De voortgang van de ontwikkelingsgebieden is nader toegelicht in Schema 19. Deze voortgang is gebaseerd op de opgave vanuit de projecten omstreeks april 2015 met incidentele actualisatie tot medio 2015. Uit het schema blijkt dat voor vier van de 29 (ruim 10%) gebieden een bestemmingsplan-plus in procedure is gebracht of de procedure al is doorlopen. Voor bijna 40% is het bestemmingsplan-plus in voorbereiding en voor de helft van de aangewezen gebieden zal naar verwachting geen bestemmingsplan-plus tot stand komen. Dat is zeker voor acht projecten, waar een gebiedsontwikkeling tot stand is gebracht zonder inzet van het bestemmingsplan-plus. Voor zes projecten wordt het instrumentarium nog achter de hand gehouden, voor het geval zich tegenslagen voordoen bij de lopende gebiedsontwikkeling.

Schema 19 Ontwikkelingsgebieden ingedeeld naar stand van zaken april 2015.

Bestemmingsplan-plus (BP+)	BP+ van kracht	BP+ deels van kracht, deels in procedure	BP+ in procedure	BP+ in voorbereiding	BP+ achter de hand	geen inzet BP+	Totaal
Gemengd woon- en werkgebied	1		1	4	5	6	17
Gebied onder invloed van infrastructuur		1		2	1	2	6
Haven- en industriegebied	1*			5			6
Totaal	2	1	1	11	6	8	29
Percentage	7%	3%	3%	38%	21%	28%	100%

* Bestemmingsplan-plus voor het haven- en industriecomplex Rotterdam is van kracht; een aanvulling is in voorbereiding

In vergelijking met de vorige voortgangsrapportage (2013-2014) zijn in het afgelopen jaar zeven nieuwe ontwikkelingsgebieden toegevoegd en is één nieuw bestemmingsplan-plus in procedure gebracht. Ook is duidelijk geworden dat het aantal gemeenten dat geheel afziet van het opstellen van een bestemmingsplan-plus is toegenomen van vijf naar acht en dat het aantal gemeenten dat de Chw achter de hand houdt is toegenomen van twee naar zes projecten. Het beeld is als volgt:

Bestemmingsplan-plus van kracht of in procedure
In 2012 was het bestemmingsplan-plus voor Nuland Oost (destijds gemeente Maasland, nu gemeente Den Bosch) onherroepelijk. De woningen, die dit bestemmingsplan mogelijk maakt, zijn in aanbouw. In 2014 is een gedeelte van het bestemmingsplan-plus voor het project Badhoevedorp in de gemeente Haarlemmermeer onherroepelijk geworden. Dit deel is in uitvoering en in voorbereiding is de hernieuwde procedure voor het vernietigde deel van het bestemmingsplan-plus Badhoevedorp in Haarlemmermeer. De partiële vernietiging had geen betrekking op de toepassing van de Chw. De bestemmingsplannen-plus voor het haven- en industriecomplex Rotterdam zijn in 2014 onherroepelijk geworden.Een aanvulling wordt voorbereid. Nieuw in 2015 is de gemeente Doetinchem die het bestemmingsplan-plus Iseldoks in procedure heeft gebracht.

Bestemmingsplan-plus in voorbereiding
Voor de grootste groep van 11 aangewezen ontwikkelingsgebieden is een bestemmingsplan-plus in voorbereiding. Het gaat om vijf van de zes projecten die betrekking hebben op een haven- en industriegebied (in de gemeenten Delfzijl & Eemsmond, Moerdijk, Terneuzen, Vlissingen & Borsele en Wageningen), om vier stedelijke herstructureringen (Amsterdam – Havenstraatterrein, Meppel – Noordelijke stadsentree, Soest & Zeist – Vliegbasis Soest en Soesterberg-Noord, Zaanstad – De Hemmes) en om twee gebieden in relatie tot infrastructuur (Almere – Centrum Weerwater en Amsterdam – Zuidas Flanken). Het gebied Weerwater in Almere is ook een duurzaam innovatief experiment met het bestemmingsplan met een verbrede reikwijdte.

Bestemmingsplan-plus achter de hand
Een aantal projecten ligt nagenoeg stil of overweegt via een andere weg tot ontwikkeling te komen. Het gaat om de projecten in de gemeente Amersfoort (Kop van Isselt), Apeldoorn (Kanaalzone), Brummen (Centrum Eerbeek), Krimpenerwaard - voorheen Bergambacht (Dijklaan), Rotterdam (Stadshavens) en Tilburg (Spoorzone).

Geen inzet van het bestemmingsplan-plus voorzien
In de vorige voortgangsrapportage is gemeld dat de projecten in Amsterdam (Buiksloterham), Harderwijk (Waterfront), Veghel (CHV-terrein), Deventer (Spoorzone) en Arnhem (Oostelijk centrumgebied) alle zonder bestemmingsplan-plus tot ontwikkeling worden gebracht. In het verslagjaar is duidelijk geworden dat ook voor de projecten in Nieuwegein (Blokhoeve), Stichtse Vecht (Vreeland-Oost) en Zwolle (Spoorzone) geen bestemmingsplan-plus zal worden voorbereid. Voor het CHV-terrein in Veghel is intussen een bestemmingsplan met een verbrede reikwijdte in voorbereiding genomen.

4.4 Ervaringen in de projecten

4.4.1 Gemengde woon-werkgebieden
Veruit de grootste groep van ontwikkelingsgebieden richt zich op stedelijke herstructurering, ofwel het tot stand brengen van een gemengd woon-werkgebied. De economische crisis heeft de ontwikkeling van dit soort projecten flink onder druk gezet. De projecten laten zien dat het instrumentarium van de Chw (ontwikkelingsgebied) de voortgang van dit soort projecten flink kan versnellen (Nuland-Oost) of voor een doorbraak kan zorgen in het ruimte-milieuprobleem (Iseldoks), maar niet altijd kan zorgen voor het doorbreken van de economische onzekerheid over de verkoop en opbrengst van bijvoorbeeld nieuwe kantoren, woningen of winkels die zijn gepland in deze gebieden. Het gebied Kop van Isselt in Amersfoort stagneert doordat de gemeente geen marktkansen ziet, in Dijklaan in de Krimpenerwaard is de projectontwikkelaar in zwaar weer terecht gekomen, in de Kanaalzone in Apeldoorn en in Stadshavens Rotterdam is het stedenbouwkundige programma teruggeschroefd waardoor de lastige gebieden vooralsnog niet aan bod komen en het bestemmingsplan-plus op dit moment niet aan de orde is.

Het derde ontwikkelingsgebied in procedure: Iseldoks in de gemeente Doetinchem
Het voormalige bedrijventerrein Hamburgerbroek in Doetinchem wordt in twee fasen omgezet in Iseldoks met wonen, kantoren, commerciële én recreatieve voorzieningen. De geluid- en geurcontour van respectievelijk een papier- en diervoederfabriek liggen over het te ontwikkelen gebied. Daar heeft vooral de tweede fase (Iseldoks 2) mee te maken. Met het bestemmingsplan Iseldoks 2 is een gebiedsontwikkelingsplan in procedure gebracht dat is gericht op heel Hamburgerbroek. Centraal staat het verkrijgen van een goed leefklimaat in het nieuw te ontwikkelen woongebied. Het geurprobleem van de nabijgelegen diervoederfabriek is opgelost door maatregelen bij en door deze fabriek. De Chw heeft steun geboden bij het tot stand komen van de overeenkomst met het bedrijf waarin is afgesproken volgens de best beschikbare techniek geurmaatregelen te treffen en waarin de benodigde financieringsafspraken zijn vastgelegd (de gemeente Doetinchem draagt voor de helft bij aan de kosten). De milieuvergunning voor de diervoederfabriek is hierop aangepast. De geluidcontour van de papierfabriek over het plangebied Iseldoks 2 neemt pas voldoende af als afschermende bebouwing in het gebied Iseldoks 1 tot stand is gekomen. De plus van de Chw maakt het mogelijk het bestemmingsplan toch al tot stand te brengen en tijdelijk de overschrijding van de geluidnorm toe te staan. In het geval de bebouwing niet binnen de maximale toegestane overschrijdingstermijn van 10 jaar tot stand is gekomen, dan neemt de gemeente zelf afschermende maatregelen (geluidscherm). Deze maatregel is in het plan voorzien en financieel afgedekt. Dit wordt zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk geborgd. Deze maatregelen zijn met een voorwaardelijke verplichting opgenomen in de planregels.

Schema 20 Overzicht van de ontwikkelingsgebieden 'Gemengd woon-werkgebied' ingedeeld naar ingangsjaar. Opgenomen is de stand van zaken per april 2015.

Ontwikkelingsgebied 'Gemengd woon-werkgebied'	Gemengd woon- en werkgebied	Stand van zaken
Rotterdam: Stadshavens	2010	BP+* achter de hand
Zaanstad: Zaanstad-Midden	2010	BP+ in voorbereiding
Amsterdam: Buiksloterham	2011	geen inzet BP+
Doetinchem: Iseldoks (voorheen Hamburgerbroek)	2011	BP+ in procedure
's-Hertogenbosch (Maasdonk): Nuland-Oost	2011	BP+ van kracht
Soest en Zeist: Vliegbasis Soest en Soesterberg-Noord	2011	BP+ in voorbereiding
Amersfoort: Kop van Isselt	2012	BP+ achter de hand
Apeldoorn: Kanaalzone	2012	BP+ achter de hand
Arnhem: Oostelijk Centrumgebied	2012	geen inzet BP+
Brummen: Centrumplan Eerbeek	2012	BP+ achter de hand
Harderwijk: Waterfront	2012	geen inzet BP+
Stichtse Vecht: Vreeland-Oost	2012	geen inzet BP+
Veghel: CHV-terrein	2012	geen inzet BP+
Krimpenerwaard (Bergambacht): Dijklaan	2013	BP+ achter de hand
Nieuwegein: Blokhoeve	2013	geen inzet BP+
Meppel: Noordelijke Stadsentree	2015	BP+ in voorbereiding
Amsterdam: Haventerrein	2015	BP+ in voorbereiding

* BP+ = bestemmingsplan-plus

In een flink aantal gevallen blijkt het na een lange zoektocht ook niet nodig om een bestemmingsplan-plus tot stand te brengen. Goed puzzelen heeft een ruimtelijke plan opgeleverd zonder toepassing van de Chw, zoals in Buiksloterham in Amsterdam, bij de bouw van woningen in het Waterfront van Harderwijk of in Arnhem in het Oostelijk Centrumgebied. De gemeenten zien dan af van toepassing van de Chw en stellen een gewoon bestemmingsplan op.

Noordelijke Stadsentree Meppel

Nieuw ontwikkelingsgebied is de Noordelijke Stadsentree Meppel: een bedrijventerrein met een mix van vitale bedrijven, verlaten gebouwen, verstopte wegen, verpauperde deelgebieden, mooi gelegen locaties aan het water en milieubelemmeringen (geur, geluid, veiligheid). Het gebied ligt tussen de nieuwbouwwijk Nieuwveense Landen (zie paragraaf 5.4.2) en het centrum van Meppel. Belangrijke opgaven zijn de aansluiting tussen het centrum en de nieuwe woonwijk, de verbetering van de bereikbaarheid van Meppel via de provinciale weg (N375) en de toevoeging van nieuwe functies aan het gebied zodat een meer aantrekkelijk klimaat ontstaat met 'niche-wonen', werken en recreëren. De gemeente werkt langs drie sporen:

- Proces met actoren. Als eerste stap worden de actoren in beeld gebracht en gevraagd naar hun plannen. Het gaat om de gebruikers in het gebied en om potentiele toekomstige gebruikers. Het gemeentebestuur wordt vanaf het begin goed betrokken. De raadsleden zijn op de fiets het gebied in gegaan met de vraag een foto te maken van opvallende locaties. Dat bleken vaak de extremen te zijn: verrommelde plekken én pareltjes. Zo leerden de raadsleden het gebied beter kennen.
- De uitvoering van een maatschappelijke kosten-batenanalyse, waarin aan de hand van (ontwikkel)scenario's meer inzicht wordt verkregen in wat goed is voor het gebied en voor Meppel als geheel. Gaan investeringen in het gebied ten koste van andere delen van de stad of zorgen ze juist voor onderlinge versterking; wat is haalbaar en betaalbaar?
- De opmaat naar een ruimtelijk plan, waarbij de gemeente denkt aan een afwegingskader om (nog onbekende) initiatieven te beoordelen en niet aan een uitgewerkt plan of blauwdruk. Het afwegingskader is input voor het bestemmingsplan-plus.
- De gemeente wil actief ervaringen van andere projecten opsporen en benutten. Zowel bestuurlijke als ambtelijke werkbezoeken naar andere gemeenten staan op de rol. Het wiel uitvinden is leuk, maar niet altijd nodig.

De projecten laten ook zien dat tijd nodig is om de ruimtelijke projecten te ontwikkelen. Het gaat vaak om een lange zoektocht en een zorgvuldige planvorming om tot de goede keuzen te komen, waarbij in een aantal gevallen de Chw essentieel onderdeel is. Te denken valt aan de woningbouw op de voormalige vliegbasis Soest op korte afstand van het bedrijventerrein. De geluidemissie van dit bedrijventerrein viel in het niet bij de geluidproductie van de vliegbasis, maar is sinds het vertrek daarvan bepalend geworden voor de ontwikkelingsmogelijkheden in de omgeving. Het kost tijd om op

die nieuwe situatie in te spelen. Of denk aan de zoektocht naar de mogelijkheden op het schiereiland De Hemmes in de Zaan om woningen te bouwen binnen de geur- en geluidcontouren van grote bedrijven van de voedingsmiddelenindustrie in Zaanstad. Ook daar is tijd nodig om tot een goede balans te komen bij het terugdringen van de geluid- en geuremissies.

4.4.2 Gebieden onder invloed van de infrastructuur

Een specifieke toepassing van het bestemmingsplan-plus betreft gebieden waar infrastructuur tot ontwikkeling komt: spoorwegen en hoofdwegennet. Een aantal gemeenten heeft de status van ontwikkelingsgebied aangevraagd voor gebiedsontwikkeling rond een bestaande spoorzone. Het instrumentarium van het bestemmingsplan-plus bleek bij nader inzien niet nodig in de spoorzones in Deventer en Zwolle. De ontwikkeling in Deventer stuitte in de praktijk niet op een lastige milieu-ruimte-knoop. In Zwolle was het instrumentarium vooral bedoeld om de ontwikkeling van nieuwe functies gelijk te kunnen schakelen met de verplaatsing van enkele grote bedrijven. Met het uitstel van de verplaatsing verviel echter de behoefte aan de plus boven op het bestemmingsplan. Ook in de spoorzone van Tilburg speelt het vroegtijdig inspelen op de inperking van de milieugebruiksruimte van bedrijven. In een overgangsperiode kunnen gevoelige bestemmingen al tot ontwikkeling komen nog voordat de milieuzone rond bedrijvigheid wordt ingeperkt. In praktijk werkt de aanwijzing tot ontwikkelingsgebied vooral in de communicatie als een soort toverstaf: 'Dat lossen we wel op met de Chw.' Dit is vooralsnog voldoende om veel op gang te krijgen zoals onder meer nieuwe onderdoorgangen onder het spoor, woningbouw, herbestemming van industrieel erfgoed, kantoorbouw met warmte-koude-opslag en herinrichting van het stationsplein. De juridische inzet van de Chw is nog niet nodig gebleken.

Dat is wel het geval bij enkele projecten in relatie tot weginfrastructuur. Badhoevedorp in de gemeente Haarlemmermeer is een schoolvoorbeeld van het met de Chw inspelen op verandering in weginfrastructuur. Door omlegging van de rijksweg A9 komt een deel van Badhoevedorp letterlijk in de luwte te liggen en ontstaan daar geheel nieuwe mogelijkheden voor de stedenbouwkundige ontwikkeling van de kern. Met een bestemmingsplan-plus kan de planvorming en uitvoering al op gang komen vooruitlopend op de feitelijke wegomlegging. Het bestemmingsplan-plus voor Badhoevedorp is voor een deel onherroepelijk en deels – om buiten de Chw gelegen redenen – vernietigd in beroep. Ook de gemeente Amsterdam wil niet wachten tot de A10 ondergronds is gebracht met de ontwikkeling van het gebied Zuidas Flanken. Met het oog op de Floriade heeft de gemeente Almere een bestemmingsplan-plus in voorbereiding dat tevens een experiment is met de verbrede reikwijdte (zie hiervoor ook onder paragraaf 5.4.5).

4.4.3 Haven- en industriegebieden

Voor de haven- en industriegebieden is het instrument van het bestemmingsplan-plus om twee redenen interessant. De eerste reden is de koppeling van milieuregels aan de bestemming, waardoor voor met name geluid, maar ook voor geur en externe veiligheid meer sturing kan worden gegeven aan een optimaal gebruik van de milieugebruiksruimte. De gemeenten willen, in alle zes de haven- en industriegebieden waarvoor een bestemmingsplan-plus wordt voorbereid, de verdeling van de geluidruimte vastleggen in het bestemmingsplan. Daarmee ontstaat een instrument om bij de vestiging van bedrijven of bij de aanpassing van de bedrijfsvoering niet alleen te toetsen aan de toegekende ruimtelijke functie van het gebied, maar ook aan de verdeling van de beschikbare geluidruimte. Zo ontstaat een meer optimaal ruimte- en milieugebruik.

De tweede reden heeft te maken met de vergunningverlening in relatie tot Natura 2000 gebieden en de invoering van de programmatische aanpak stikstof (PAS). Door een wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998[38] kan een bestemmingsplan-plus de voorwaarden, voorschriften en beperking bevatten waaronder een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet kan worden verleend. Het bestemmingsplan maakt dan direct duidelijk welke eisen in relatie tot nabijgelegen Natura 2000 gebieden gelden. De ondernemers krijgen daarmee inzicht in de condities waaraan hun bedrijven moeten voldoen en de vergunningprocedure wordt eenvoudiger. Het bestemmingsplan-plus kan daarmee ontwikkelings-

[38] Artikel 19db lid 1 van de Natuurbeschermingswet 1998

Schema 21 Overzicht van de ontwikkelingsgebieden 'Gebied onder invloed van infrastructuur'
Gemengd woon-werkgebied ingedeeld naar ingangsjaar. Opgenomen is de stand van zaken per april 2015.

Ontwikkelingsgebied 'Gebied onder invloed van infrastructuur'	Gebieden onder invloed van infrastructuur	Stand van zaken
Deventer: Spoorzone	2010	geen inzet BP+*
Zwolle: Spoorzone	2010	geen inzet BP+
Almere: Centrum Weerwater	2011	BP+ in voorbereiding
Tilburg: Spoorzone	2011	BP+ achter de hand
Haarlemmermeer: Badhoevedorp Centrum	2013	BP+ deels van kracht, deels in procedure
Amsterdam: Zuidas Flanken	2015	BP+ in voorbereiding

* BP+ = bestemmingsplan-plus


Vlissingen haven

ruimte toedelen in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)[39]. De PAS komt voort uit de overbelasting met stikstof van Natura 2000 gebieden. Door gebiedsgerichte en brongerichte maatregelen vast te leggen die leiden tot vermindering van de stikstofdepositie op de overbelaste gebieden wordt het draagvlak van de natuur vergroot én kan ontwikkelingsruimte ontstaan voor nieuwe activiteiten die stikstofdepositie met zich meebrengen. Deze ontwikkelruimte kan onder meer in het bestemmingsplan-plus worden toegedeeld aan daarin opgenomen activiteiten/functies.

Vier van de zes ontwikkelingsgebieden voor een haven- en industriegebied zijn in het afgelopen verslagjaar aangewezen. Deze projecten (Havengebied Moerdijk, Kanaalzone Terneuzen, Sloegebied en Rijnhaven-Costerweg in Wageningen) verkeren nog in een verkennende fase net als het ontwikkelingsgebied in de gemeenten Delfzijl en Eemsmond:onderzoek en het opstellen van een milieueffectrapport moeten voor de haven- en industriegebieden Oosterhorn & Eemshaven in 2016 tot een bestemmingsplan-plus leiden. Het plan voor Havengebied Rotterdam loopt voorop en is al in 2013 gestart.

[39] Ontwikkelingsruimte: stikstofdepositie die in het kader van het programma met betrekking tot een daarin opgenomen Natura 2000-gebied kan worden toegedeeld in of gereserveerd voor … (uit de begripsbepalingen van de Wet van 8 oktober 2014, houdende wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof).

Schema 22 Overzicht van de ontwikkelingsgebieden 'haven- en industriegebied' ingedeeld naar ingangsjaar. Opgenomen is de stand van zaken per april 2015.

Ontwikkelingsgebied 'Haven- en industriegebied'	Jaar van aanwijzing	Stand van zaken
Rotterdam: Havengebied	2013	BP+* van kracht en deels in voorbereiding
Delfzijl, Eemsmond, provincie Groningen: haven- en industriegebied Oosterhorn & Eemshaven	2014	BP+ in voorbereiding
Moerdijk: Havengebied Moerdijk	2015	BP+ in voorbereiding
Terneuzen: Kanaalzone	2015	BP+ in voorbereiding
Vlissingen, Borsele en provincie Zeeland: Sloegebied	2015	BP+ in voorbereiding
Wageningen: Rijnhaven-Costerweg	2015	BP+ in voorbereiding

* BP+ = bestemmingsplan-plus

<< terug naar inhoud

Eind 2013 zijn bestemmingsplannen-plus vastgesteld en in 2014 onherroepelijk geworden, waarin voor externe veiligheid en natuur extra bepalingen zijn opgenomen. Er volgt nog een stap waarin ook voor geluid aanvullend bepalingen aan de bestemmingsplannen worden toegevoegd.

Uitgelicht: Haven- en industriecomplex Rotterdam

Optimaal gebruik binnen harde (buiten)grenzen

In het haven- en industriecomplex Rotterdam staan intensivering en verduurzaming van de economische functie voorop.
De buitengrenzen van het haven- en industriegebied liggen vast: de fysieke grens staat op de kaart van het bestemmingsplan, buiten de geluidzone mag de totale geluidbelasting vanwege het industrieterrein niet meer bedragen dan de grenswaarde (50 dB(A)). In 2013 is tevens een veiligheidscontour in de omgeving vastgesteld waarbuiten het individueel risico vanwege het industrieterrein aan de grenswaarde (10^{-6}) moet voldoen. De natuurlijke kenmerken van de nabijgelegen Natura2000 gebieden mogen niet significant negatief worden beïnvloed, met uitzondering van effecten waarvoor in het verleden gecompenseerd is. Er is behoefte aan publiekrechtelijke instrumenten om het gebruik van het haven- en industriegebied verder te optimaliseren binnen de buitengrenzen.

Een voorbeeld

Het haven- en industriegebied is een gezoneerd bedrijventerrein in de zin van de Wet geluidhinder. Buiten die zone mag de totale geluidbelasting vanwege het industrieterrein niet meer bedragen dan 50 dB(A). Daarnaast moet worden voldaan aan de MTG's (plaatselijk maximaal toegelaten geluidbelasting) en hogere waarden (HW's) binnen de geluidzone. Om te voorkomen dat één of enkele bedrijven die maximale waarde plaatselijk volledig verbruiken, heeft het Havenbedrijf aan delen van het havengebied (kavels) geluidbudgetten toebedeeld. Die budgetten hebben bij de vergunningverlening in het kader van de Wm/Wgh echter geen harde juridische betekenis. Als een bedrijf de best beschikbare technieken toepast én voldaan wordt aan de grenswaarden, dan is het kavelbudget geen weigeringsgrond en moet de omgevingsvergunning worden verleend. Omdat de criteria voor best beschikbare techniek (een containerbegrip) niet helder zijn, is de verdeling van de beschikbare geluidruimte dan niet altijd optimaal: voor nieuwe bedrijven of uitbreiding van bestaande bedrijven blijft dan minder geluidruimte over. Om die reden wordt nagedacht om de verdeling van de beschikbare geluidruimte als (planologisch relevant) gebruiksvoorschrift in de bestemmingsplannen op te nemen, onder afschakeling van een directe toetsing aan de grenswaarden. De geluidruimte zelf is uiteraard wel gebaseerd op de grenswaarden.

De bestemmingsplannen-plus

Voor een aantal onderwerpen kan het instrument van de Chw, het bestemmingsplan-plus, bijdragen aan een optimaler gebruik van het haven- en industriegebied. Voorbeelden daarvan zijn geluid, externe veiligheid en natuur. Voor externe veiligheid en natuur zijn reeds planregels opgenomen in bestemmingsplannen voor Botlek- Vondelingenplaat, Europoort en Landtong en Maasvlakte 1 (vastgesteld op 19 december 2013, inmiddels onherroepelijk). Voor de vastlegging van geluidverkaveling in de bestemmingsplannen is nog nadere studie nodig – aanvulling van de bestemmingsplannen wordt waarschijnlijk eind 2015 in gang gezet).

Externe veiligheid

Voor externe veiligheid volstaat het normale instrumentarium (Besluit externe veiligheid inrichtingen) voor het Rotterdamse havengebied niet altijd. Verwacht wordt dat de industriële activiteiten in de loop van de tijd toenemen en dat daarmee ook meer werknemers aanwezig zullen zijn op de haven- en industrieterreinen. Het groepsrisico van het toenemende aantal werknemers heeft de gemeente er toe gebracht aanvullende veiligheidseisen te stellen. Deze hebben de vorm van bouwkundige veiligheidsvoorzieningen voor de bouwwerken waarin de werknemers tijdens hun werk verblijven. Het gaat ook om de afdichting van ramen en deuren, eisen aan de ventilatiesystemen en om het aanbrengen van vluchtruimtes. Tot slot geldt een maximaal vloeroppervlakte bij nieuwbouw en bij ingrijpende verbouw van (beperkt) kwetsbare kantoren op het terrein. Al deze eisen zijn via de planregels verankerd in de havenbestemmingsplannen. Bij de omgevingsvergunningverlening wordt op de naleving ervan toegezien door het Bouw- & Woningtoezicht van de gemeente Rotterdam.

Natuur

In het milieueffectrapport en de passende beoordeling voor de bestemmingsplannen is berekend hoeveel extra stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden kan ontstaan. Daarbij is gebleken dat voor het gebied Nieuwkoopse Plassen & De Haeck een mitigerende maatregel nodig is om te voorkomen dat hierdoor significante effecten kunnen ontstaan. De maatregel houdt in dat jaarlijks voor 4 ha. aan sluik (restproduct van de rietoogst) moet worden afgevoerd. De uitvoering van deze maatregel wordt geborgd via de planregels van het bestemmingsplan. Het Havenbedrijf Rotterdam NV laat de de maatregel uitvoeren, in overleg met de provincie.

Het Havenbedrijf heeft destijds aangedrongen op de mogelijkheid op planniveau, met het bestemmingsplan-plus, de voorwaarden vast te kunnen leggen voor de vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet en toegang te geven tot de PAS. De praktische toepasbaarheid van het instrument is echter niet voldoende, onder meer door de actualiteitsvereiste van de passende beoordeling. Daarmee biedt het bestemmingsplan-plus maar voor beperkte tijd de gewenste basis.

4.4.4 Overall beeld

Van de 29 ontwikkelingsgebieden is voor net iets meer dan de helft van de projecten een bestemmingsplan-plus tot stand gekomen, in procedure of in voorbereiding. De andere iets kleinere helft van de gemeenten houdt het instrumentarium achter de hand of heeft besloten van inzet af te zien. Deze paragraaf geeft een overzicht van de ervaringen en achtergronden en geeft meer inzicht in de vraag welke bijdrage het instrumentarium van de Chw heeft gehad in de voortgang van de verschillende ontwikkelingsgebieden.

Voor vier projecten is een bestemmingsplan-plus vastgesteld of in procedure. In drie gevallen speelt 'geluid' een belangrijk argument voor de toepassing en in het vierde gebied (haven- en industriecomplex Rotterdam) gaan de 'plus-bepalingen over externe veiligheid en natuur. De toevoeging van het thema geluid wordt nog voorbereid. In alle vier de gebieden vervult de 'plus' van het bestemmingsplan een essentieel onderdeel van het totale plan. In de projecten Nuland-Oost, Badhoevedorp en Iseldoks is een woonbestemming toegekend aan gebieden die op het moment van vaststelling van het plan nog een te grote geluidbelasting kennen. Deze bestemming was zonder de Chw niet mogelijk. Verzekerd is dat de geluidbelasting voor het einde van de planperiode tot het normale wettelijk toegestane niveau is teruggebracht. In het haven- en industriegebied van Rotterdam zorgt het bestemmingsplan-plus voor afdoende externe veiligheid op het terrein zelf en voor een mitigerende maatregelen op een natuurgebied.

Het bestemmingsplan-plus is nog in voorbereiding in elf gebieden, waarvan er acht projecten in 2014 en vooral in 2015 zijn aangewezen als ontwikkelingsgebied. Het is normaal dat de planvoorbereiding in dergelijke complexe gebieden één tot enkele jaren duurt. De gerapporteerde ervaringen uit deze gebieden zijn verder nog beperkt. Voor drie projecten, die tot ontwikkelingsgebied zijn aangewezen in 2010 en 2011, duurt de voorbereiding van het bestemmingsplan-plus al geruime tijd. De problematiek in de projecten in Zaanstad-Midden en Vliegbasis Soest en Soesterberg-Noord blijkt complex, vergt veel uitzoekwerk, onderzoek naar de milieusituatie ter plekke (zoals de staat van de vergunningen) en overleg (met de bedrijven). Het project Weerwater is op verzoek van de gemeente Almere in 2014 ook aangewezen als duurzaam innovatief experiment voor het bestemmingsplan verbrede reikwijdte. Deze uitbreiding van het experiment vergt extra voorbereidingstijd. Alle drie de projecten voorzien eind 2015 een ontwerp-bestemmingsplan gereed te hebben. De mogelijkheden van de Chw spelen in het tot stand brengen van de plannen een belangrijke rol.

Voor de resterende veertien projecten zien de gemeenten af van het tot stand brengen van een bestemmingsplan-plus of houden ze het instrumentarium achter de hand. De oorzaken voor het (vooralsnog) niet toepassen van de Chw lopen uiteen en de argumenten overlappen deels. Een vrij veel gehoord (neven) argument is dat dat de gemeente zich heeft aangemeld vanuit het idee 'baat het niet, schaadt het niet.' Deze gemeenten wilden beschikken over een extra instrument om een lastige projectsituatie aan te kunnen pakken (zoals in Spoorzone - Deventer, Waterfront – Harderwijk, Centrumplan Eerbeek - Brummen). De voorkeur gaat echter uit naar toepassing van het reguliere instrumentarium. Daarmee zijn de gemeenten immers bekend (ambtelijk, bestuurlijk en ook de belanghebbenden) en daarvan kunnen de juridische risico's beter worden overzien. Ook is een enkele gemeente terughoudend vanwege de verplichting aan het einde van de planperiode de zekerheid te bieden van een goede milieusituatie in het plangebied.

Garant staan voor de eindsituatie

Met een bestemmingsplan-plus kan een tijdelijke overschrijding van een milieunorm worden toegestaan, mits is verzekerd dat uiterlijk aan het einde van de planperiode de milieubelasting tot tenminste de wettelijke grens is teruggebracht. Denk aan het toestaan van woningbouw binnen de geluidzone van een weg of bedrijf. Het plan kan voorzien in de bouw van bijvoorbeeld een kantoor waarmee op termijn een afscherming ontstaat tussen de bestaande geluidbron en de nieuw te bouwen woningen. Ook kan het plan uitgaan van de verplaatsing van een bedrijf of de omlegging van een weg, waarmee de bron van het geluid verdwijnt. Als de afgesproken maatregel echter onverhoopt niet tot stand komt, dan moet de gemeente alsnog een maatregel treffen om de goede milieusituatie tot stand te brengen. Het in reserve houden van een uitvoerbare maatregel kan een obstakel vormen bij het vaststellen van het bestemmingsplan-plus.

In diverse gevallen blijkt het definitief niet nodig om de back-up van het bestemmingsplan-plus te benutten. In acht projecten komt de gebiedsontwikkeling op gang zonder juridische toepassing van de 'plus.' Diverse gemeenten wijzen op de positieve invloed daarbij van de aanwijzing tot ontwikkelingsgebied. Die positieve invloed bestaat uit meer aandacht, een andere mindset en meer impact doordat het gebied als ontwikkelingsgebied is aangewezen.

Positief effect, zonder juridische toepassing

De gemeente Veghel heeft per brief aan het ministerie van IenM geschreven dat 'met de Chw als stok achter de deur met betrokken bedrijven overeenstemming is bereikt voor wat betreft de milieubelemmeringen.' De gemeente Stichtse Vecht noemt als positief punt dat de aanwijzing tot extra aandacht voor het project heeft geleid. De gemeente Arnhem vermeldt dat de Chw heeft geholpen om op een andere manier naar het projectgebied te kijken. De gemeente Tilburg roemt het 'toverstafje van de Chw in de communicatie: 'dat lossen wij met de Chw wel op.' De gemeente Apeldoorn ziet door de Chw-aanwijzing haar positie versterkt in de onderhandeling met bedrijven.

Een zestal gemeenten houdt het bestemmingsplan-plus nog achter de hand. Dat speelt vooral in de projecten waar de stedenbouwkundige ontwikkeling geheel stagneert (Kop van Isselt – Amersfoort, Dijklaan – Bergambacht) of waar het woningbouwprogramma is teruggeschroefd. Als eerste worden de 'makkelijke' locaties ontwikkeld, waarvoor het reguliere instrumentarium volstaat (Kanaalzone - Apeldoorn, Stadshavens – Rotterdam). De noodzaak om een bestemmingsplan op te stellen waarin extra instrumenten zitten ontbreekt op dit moment. Als de markt aantrekt, kan de 'plus' van de Chw alsnog in stelling worden gebracht.

<< terug naar inhoud

Afpellend is het overall beeld dat van de 29 ontwikkelingsgebieden naar verwachting uiteindelijk maximaal de helft de juridische werking zal benutten. Gemeenten geven de voorkeur aan het toepassen van het reguliere instrumentarium als de situatie dat toelaat. Echter ook in de gevallen, waar de gemeenten (voorlopig) afzien van het opstellen van een bestemmingsplan met de 'plus' van de Chw, kan de aanwijzing tot ontwikkelingsgebied een positief effect hebben. Gemeenten zeggen steun in de rug te ondervinden, houden het bestemmingsplan-plus als troefkaart achter de hand of worden aangezet om het plangebied en de vraagstelling van meer kanten te bekijken.

4.5 Jurisprudentie ontwikkelingsgebieden

Tot nu toe hebben twee bestemmingsplannen-plus de volledige procedure doorlopen. Voor Nuland-Oost en Badhoevedorp zijn bestemmingsplannen vastgesteld. In 2012 diende een beroepszaak tegen het bestemmingsplan "Nuland Oost"[40]. Hierin stonden geen artikelen van de Chw ter discussie. Het bestemmingsplan is onherroepelijk geworden. In 2014 is een inhoudelijke uitspraak[41] geweest over het bestemmingsplan-plus voor Badhoevedorp. De conclusie voor de beroepen die betrekking hadden op de Chw luidt als volgt:

- Het bevoegd gezag heeft door de opgenomen planregels voldoende verzekerd dat uiteindelijk aan de milieukwaliteitsnormen kan worden voldaan.
- Uit de Chw (artikel 2.3, zevende lid) volgt niet dat moet worden bekeken of in een kortere periode (dan tien jaar) aan de milieukwaliteitseisen kan worden voldaan.

Daarmee hebben de eerste besluiten op grond van artikel 2.3 Chw (ontwikkelingsgebieden) stand gehouden in beroep. Voor het bestemmingsplan Badhoevedorp geldt overigens wel dat om andere redenen een deel van het bestemmingsplan is vernietigd. De gemeente bereidt een herstel van dit deel van het plan voor.

[40] ABRvS, 1 augustus 2012, nr 20110080/1/R3
[41] ABRvS, 2 april 2014 nr 201308233/1/R6

5 Duurzame innovatieve experimenten

De projecten in Afdeling 2 Chw

5.1 Maatwerk voor vernieuwing

De behoefte aan een experiment ontstaat als een innovatie met gunstige vooruitzichten niet mogelijk is omdat wettelijke regels in de weg staan. Als de innovatie vanuit een oogpunt van duurzaamheid en economie wel perspectief biedt, geeft de Chw de mogelijkheid voor dit specifieke geval afwijkingen van wettelijke regels toe te staan. Zo ontstaat een veilige proeftuin voor duurzame innovatieve experimenten van uiteenlopende aard.

Wetgeving loopt altijd achter

Burgemeester Bolsius van de gemeente Amersfoort betoogde in zijn slotwoord tijdens het Praktijkfestival dat wetgeving de hoge snelheid van de maatschappelijke ontwikkelingen niet kan bijhouden. Daardoor voldoen de regels per definitie niet aan de maatschappelijke werkelijkheid; ze lopen altijd achter. Evident voorbeeld is de toelating van medicijnen per land. Dat systeem is achterhaald zodra deze medicijnen per internet overal zijn te bestellen. Het reguleren van drones vanuit het ministerie van Defensie werkt niet vanaf het moment dat een drone in elke speelgoedwinkel te koop is. Het is dus altijd nodig om na te gaan waar de regel voor dient en dan in de geest daarvan te handelen. De experimenten van de Chw passen in deze denklijn.

De range waarbinnen de experimenten kunnen plaatsvinden is groot. Dat past ook bij de gedachte dat vernieuwing in brede zin wordt gestimuleerd en met de Chw wordt gefaciliteerd. Wel is vastgelegd van welke wetten afwijking kan worden toegestaan en is bepaald dat het experiment innovatief moet zijn, bijdraagt aan duurzaamheid en moet helpen aan het oplossen van de economische crisis. Dit laat ruimte om af te wijken van inhoudelijke normen (zoals voorschriften over de indeling van ruimten of regels over het afdichten van stortplaatsen), van klemmende tijdsbepalingen (geldingsduur van een bestemmingsplan) of van te volgen procedures (vergunningvrij plaatsen van mini-windturbines of zonnepanelen). De experimenten zijn niet gebonden aan de overheid, ook bedrijven kunnen een innovatief experiment aangaan met toestemming van de betrokken overheid.

Aanwijzing van duurzame innovatieve experimenten

Hoofdstuk 2, Afdeling 2 (artikel 2.4.) van de Chw biedt ruimte om duurzame innovatieve experimenten uit te voeren die niet tot uitvoering kunnen komen binnen de reguliere wettelijke regels. De experimenten worden bij AMvB aangewezen. In het Besluit uitvoering Chw wordt vastgelegd van welke wettelijke regels het experiment mag afwijken, voor welk doel en voor welke tijdsduur. De wetten waarvan kan worden afgeweken staan opgesomd in bijlage 1 van dit rapport. Vanzelfsprekend wordt ook in brede zin getoetst of het experiment past binnen het rijksbeleid.

5.2 Soorten en aantallen duurzame innovatieve experimenten

In de tien tranches van het Besluit uitvoering Chw (verdeeld over zes jaar) is in totaal 94 keer een duurzaam innovatief experiment aangewezen (zie Schema 23). De eerste drie jaren waren dat omstreeks zeven experimenten per jaar, in de tweede helft van deze verslagperiode is dat toegenomen tot gemiddeld 24 aangewezen experimenten per jaar.

De duurzame innovatieve experimenten, zoals die tot nu toe zijn aangewezen, laten zich op basis van de inhoud indelen in een viertal groepen:
- Nieuwe technieken – waarbij de technische innovatie dominant is
- Duurzaam bouwen – vernieuwing in de bouw
- Minder regels en procedures – vereenvoudiging van procedures voor burgers en bedrijven
- Vooruitlopen op het wetsvoorstel van de Omgevingswet – proeftuin voor vernieuwing van het omgevingsrecht

Schema 23 geeft de verdeling over de groepen weer. In de laatste jaren zijn vooral experimenten gestart die inzetten op minder regels en procedures en experimenten die vooruitlopen op het wetsvoorstel van de Omgevingswet. Enkele experimenten in de eerste jaren van de Chw zijn overigens achteraf (wat arbitrair) alsnog ingedeeld bij de groep experimenten vooruitlopend op het wetsvoorstel van de Omgevingswet. De groepen nieuwe technieken en duurzaam bouwen zijn betrekkelijk klein. De duurzame innovatieve experimenten richten zich overwegend op procedurele verbeteringen.

In Schema 24 is weergegeven voor welke wetten of daaronder vallende uitvoeringsregelingen in het Besluit uitvoering Chw afwijking van de vigerende regelgeving is toegestaan. De duurzame innovatieve experimenten maken het meest gebruik van de mogelijkheid af te wijken van de Wet ruimtelijke ordening, op korte afstand gevolgd door de Woningwet (Bouwbesluit). Opvallend is dat een aantal wetten tot nu toe in het geheel niet is benut om met een duurzaam innovatief experiment van af te wijken: de Elektriciteitswet, de Warmtewet, de Waterwet, Wet ammoniak en veehouderij, Wet inzake de luchtverontreiniging. Voor de Wet bodembescherming en de Wet geurhinder en veehouderij is het aantal experimenten

Schema 23 Aantal duurzame innovatieve experimenten en het jaar van aanwijzing (en aanvullingen) van duurzame innovatieve experimenten.

Duurzaam innovatief experiment	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
Nieuwe technieken	1	3	4			1	9
Duurzaam bouwen	1	1	2			2	6
Minder regels en procedures	5	1	2	11	7	8	34
Experimenten vooruitlopend op de Omgevingswet*	1		1	10	21	12	45
Totaal	8	6	9	21	28	23	94

* de twee projecten in 2010 en 2012 zijn 'achteraf' ingedeeld bij deze categorie

Schema 24 Aantallen duurzame innovatieve experimenten gerangschikt naar de wet / besluit waarvan afwijking is toegestaan en de tranche van het Besluit uitvoering Chw waarin daarvoor toestemming is verleend (meer afwijkingen per experiment mogelijk).

Jaar	2010	2011	2012		2013		2014		2015		
Tranche	**1e**	**2e**	**3e**	**4e**	**5e**	**6e**	**7e**	**8e**	**9e**	**10e**	**Totaal**
Wet Algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)	6	2	1	1	9		3		6		28
Wet bodembescherming		5								1	6
Wet geluidhinder							8	2	1	9	20
Wet milieubeheer		5	3	1			8	1	2	9	29
Wet Ruimtelijke ordening (WRO)						5	9	11	9	10	44
Woningwet / Bouwbesluit	1	1	2	1	2	0	8	6	9	9	39
Wet geurhinder en veehouderij									1		1
Totaal	7	13	6	3	11	5	36	20	28	38	167

beperkt. Het ontbreken van duurzame innovatieve experimenten voor bijvoorbeeld de Elektriciteitswet betekent overigens niet dat daarvoor nooit voorstellen zijn ingediend. Deze voorstellen hadden betrekking op de mogelijkheid 'voor de meter' zelf opgewekte energie te mogen salderen met afgenomen energie. Naar aanleiding van deze voorstellen is vastgesteld dat een experiment niet moet leiden tot vermindering van de belastingopbrengst. Aanvankelijk was het niet mogelijk om innovatieve voorstellen in te dienen in afwijking van de Waterwet. Deze wet is toegevoegd aan de lijst, maar dit heeft nog niet geleid tot projecten.

Een aantal experimenten heeft bijgedragen aan het tot stand komen van een wetswijziging, waardoor de afwijking in feite niet meer nodig is. Dit geldt bijvoorbeeld voor gebiedsgerichte bodemsanering dat nu wel past binnen de reguliere wettelijke kaders, maar waarvoor aanvankelijk een afwijking van de Wet bodembescherming nodig was.

5.3 Voortgang van de projecten binnen Afdeling 2

De voortgang in de duurzame innovatieve experimenten is weergegeven in Schema 25. Deze voortgang is gebaseerd op de opgave van de projecten in het tweede kwartaal van 2015. Zoals in het kader is onderbouwd vormen de 94 aangewezen duurzame innovatieve experimenten in totaal 86 te onderscheiden projecten. Dit verschil in aantal ontstaat bij gebiedsuitbreiding van een experiment en bij uitbreiding van de inhoudelijke mogelijkheden in een volgende tranche. Daarnaast kunnen in een zelfde gebied uiteenlopende duurzame innovatieve experimenten plaatsvinden (met een verschillende inhoud). Bij verschil in inhoud zijn de experimenten als afzonderlijk project geteld. Daarnaast komt stapeling voor van verschillende bijzondere voorzieningen, zoals een duurzaam innovatief experiment binnen een lokaal project met nationale betekenis of gecombineerd met een ontwikkelingsgebied.

Overlappende duurzame innovatieve experimenten

Een aantal duurzame innovatieve experimenten heeft betrekking op hetzelfde of overlappende projectgebieden. Waar de inhoud echt verschillend is, zijn de experimenten afzonderlijk beschreven en geteld. Bij een deel van de experimenten gaat het echter om een inhoudelijke uitbreiding of een aanpassing van de gebiedsomgrenzing. Dan is telkens het meest vergaande experiment of het grootste gebied in de telling en beschrijving opgenomen. Dit geldt voor:

- Eindhoven: de aanwijzing van Strijp-S voor tijdelijk gebruik in 2010 is aangevuld in 2012 en uitgebreid tot de hele Spoorzone in 2013. Deze tellen als één experiment in het vervolg van dit hoofdstuk. Alleen het in 2013 aangewezen experiment met gebiedsgericht bodembeheer kent een heel ander onderwerp en is apart geteld.
- Meerssen: aan de aanwijzing in 2014 voor een omgevingsvisie is in 2015 een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het gehele grondgebied toegevoegd. Vanwege de inhoudelijke samenhang zijn deze als één project geteld.
- Provincie Flevoland, de aanwijzing voor het opschalen en saneren van het windturbinepark in 2013 is in 2014 uitgebreid.
- Amsterdam, Cruquiusgebied en Beuningen, Gebied Laan 1945 maken deel uit van het experiment flexibel bestemmingsplan, in 2014 zijn deze experimenten opgewaardeerd tot respectievelijk een experiment vooruitlopend op de Omgevingswet voor één aspect en een bestemmingsplan verbrede reikwijdte.
- Assen, het Havenkwartier: de aanvankelijke aanwijzing in 2013 (bestemmingsplan met een looptijd van 20 jaar) is in 2014 uitgebreid naar een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.
- Veghel, CHV-terrein: het experiment voor tijdelijk gebruik (2013) is in 2015 uitgebreid naar een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.

Ruim veertig procent van de 86 duurzame innovatieve experimenten is in uitvoering (of in procedure), de helft is in voorbereiding en 8% is beëindigd of het experiment is niet meer nodig omdat de wettelijke belemmering is opgeheven.

In vergelijking met de vorige Voortgangsrapportage (2013-2014) zijn in het afgelopen jaar 23 duurzame innovatieve experimenten

Schema 25 Duurzame innovatieve experimenten ingedeeld naar stand van zaken april 2015.

Duurzaam innovatief experiment	In uitvoering	In procedure	In voorbereiding	Beëindigd	Niet meer nodig omdat wettelijke belemmering is opgeheven	Totaal
Nieuwe technieken	4		4		1	9
Duurzaam bouwen	1		2	3		6
Minder regels en procedures	25		8			33
Experimenten vooruitlopend op de Omgevingswet:	2	4	29	3		38
Totaal	32 (37%)	4 (5%)	43 (50%)	6 (7%)	1 (1%)	86*

* In totaal zijn in het Besluit uitvoering Chw 94 duurzame innovatieve experimenten aangewezen. In acht gevallen gaat het om een aanvulling/uitbreiding op een eerdere aanwijzing. Deze zijn in de tabel niet meegeteld.

toegevoegd. Voor de verschillende groepen van innovatieve projecten is het beeld als volgt:

Nieuwe technieken
Van de negen projecten die zijn gericht op nieuwe technieken vallen vier projecten onder gebiedsgericht bodembeheer. Daarvan zijn de projecten in Utrecht, Tilburg en Eindhoven nog onder de Chw tot uitvoering gekomen. Door een wijziging van de Wet en het Besluit bodembescherming is de gebiedsgerichte benadering nu overal mogelijk. Het wat later in gang gezette project in Zwolle heeft de Chw in de uitvoeringsfase niet meer nodig. Verder is het project voor de Dutch Rainmaker in uitvoering en ronden drie experimenten met duurzaam stortbeheer de voorbereiding af, waarna de uitvoering kan starten. Nieuw toegevoegd is het project voor het Solarpark in Eerbeek (gemeente Brummen) waar de afdekking van een vuilstort plaatsvindt met een vernieuwend folie, dat tevens zonlicht omzet in elektriciteit.

Duurzaam bouwen
Voor duurzaam bouwen zijn enigszins vergelijkbare projecten te zien. Waar een duurzame wijk in Meppel (Nieuwveense Landen) in de realisatiefase verkeert, is een overeenkomstig project in Zutphen (De Mars) beëindigd. Voor de autarkische woning en Eco iglo in Leeuwarden zijn alleen prototypen ontwikkeld. Het basisidee krijgt een vervolg in een nieuw project voor drijvende recreatieve voorzieningen aan de Overijsselse Vecht. Nieuw is verder het project Ecodorp Boekel.

Minder regels en procedures
Onder deze categorie valt een vijftal clusters van gemeenten die eenzelfde experiment uitvoeren. De meeste clusters van experimenten lopen al een aantal jaren (vergunningvrij plaatsen van miniwindturbines en diverse vormen van beperkte bouwtoetsen). Nieuw in dit verslagjaar is het initiatief voor het vereenvoudigen van de procedures voor parken met zonnecollectoren. Daarnaast zijn er nog vier losse duurzame innovatieve experimenten met minder regels en procedures. Het gaat om het bestaande project in het Newtonpark in Leeuwarden, transitie naar een duurzame veehouderij Noord-Brabant en om de gecoördineerde aanpak van windturbines in Flevoland. Nieuw is het experiment dat gaat over het bouwen in het kustfundament met een afwijking van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.


Boekel ecodorp

Experimenten vooruitlopend op de Omgevingswet
Deze categorie kent een stormachtige uitbreiding. Was bij de eerste tranches van het Besluit uitvoering Chw de Omgevingswet nog niet in beeld (maar valt het experiment met terugwerkende kracht wel in deze categorie), de laatste jaren wordt expliciet de koppeling gelegd. Met name het bestemmingsplan met een verbrede reikwijdte geldt als experiment dat vooruit loopt op het omgevingsplan uit het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. Aanvankelijk ging het vaak om losse experimenten gericht op één aspect (zoals de langere geldingsduur van het plan). Hiervoor zijn in totaal elf experimenten aangewezen. In 2013 is een groep van zes gemeenten een gezamenlijk experiment aangegaan met 'flexibele' bestemmingsplannen en na 2014 wordt volop voorgesorteerd op het omgevingsplan in zowel een serie experimenten met een bestemmingsplan verbrede reikwijdte voor een projectlocatie als een serie voor het gehele gemeentelijke grondgebied. In 2014 en de eerste helft van 2015 zijn in totaal 27 van dergelijke experimenten gestart en bovendien nog een experiment voor het opstellen van een omgevingsvisie vooruitlopend op de Omgevingswet. Met het voorstel van de 11e tranche groeit het aantal experimenten met verbrede reikwijdte van het bestemmingsplan tot 40 experimenten dat vooruit loopt op het omgevingsplan uit het wetsvoorstel van de Omgevingswet. Dat is 1 op de 10 gemeenten in Nederland.

5.4 Ervaringen in de projecten

5.4.1 Nieuwe technieken
Voor de meeste van de projecten onder deze categorie is in voorgaande Voortgangsrapportages al een toelichting gegeven op de inhoud. De overwegend succesvolle experimenten hebben vervolgstappen gezet. Zo is de Dutch Rainmaker bezig een demonstratieproject in Koeweit tot ontwikkeling te brengen. De voorbereiding van het project over duurzaam stortbeheer bleek complexer dan verwacht en heeft daarom meer tijd gevergd. Inmiddels zijn alle voorbereidingen afgerond en staat de ondertekening van een Green Deal gepland, kan de ministeriële regeling Duurzaam Stortbeheer tot stand worden gebracht en volgt de daadwerkelijk start van het experiment begin 2016. De experimenten met gebiedsgericht bodembeheer zijn al eerder op gang gekomen, zoals onder meer met warmte koude opslag in Utrecht als onderdeel van de ontwikkeling van het stationsgebied (zie ook paragraaf 7.3) en in Tilburg en Eindhoven als onderdeel van het project spoorzone. Het project in Zwolle is wat later op gang gekomen. Na wijziging van het reguliere wettelijke kader kan de uitvoering plaatsvinden onder de reguliere de Wet en het Besluit bodembescherming. In Zwolle is overigens na de voorbereiding onder de Chw van het gebiedsbeheerplan Zwolle Centraal de eerste jurisprudentie inzake gebiedsgericht bodembeheer ontstaan. De Raad van State heeft de gemeente in het gelijk gesteld en het plan in takt gehouden. Nieuw is het Solarpark Eerbeek, waar afdichting van een stortplaats tevens de launching costumer is van een nieuwe flexibele folie waarmee elektriciteit wordt opgewekt.

Afdichting en elektriciteit
Voor de bovenafdichting van de gesloten stortplaats Doornbeek te Eerbeek in de gemeente Brummen wordt een experimentele folie gebruikt die zorgt voor afdichting én die zonlicht omzet in elektriciteit. Deze folie voldoet niet aan de formele eisen van een definitieve bovenafdichting. Het Stortbesluit eist dat binnen dertig jaar na het aanbrengen van de onderafdichting, dat is voor deze stort in 2025, een goedgekeurde folie moet zijn aangebracht. Om het experiment met de flexibele folie rendabel te kunnen uitvoeren is echter een termijn van tenminste 25 jaar noodzakelijk, ofwel tot 2040. Voor Doornbeek is deze verlengde termijn als experiment toegestaan. Het experiment kan in potentie op Europese vuilstortplaatsen met een gezamenlijke oppervlakte van 10.000 ha worden toegepast. Het experiment in Eerbeek vormt het begin met een oppervlakte van 4,5 ha, levert naar verwachting elektriciteit voor 1200 tot 1400 huishoudens en werkgelegenheid voor 30 directe arbeidsplaatsen.

Schema 26 Overzicht van de duurzame innovatieve experimenten 'Nieuwe technieken' ingedeeld naar ingangsjaar. Opgenomen is de stand van zaken per april 2015.

Duurzaam innovatief experiment	Nieuwe technieken	Stand van zaken
Leeuwarden: Dutch Rainmaker	2010	In uitvoering
Tilburg: Gebiedsgericht bodembeheer	2011	In uitvoering
Utrecht: Gebiedsgericht bodembeheer	2011	In uitvoering
Zwolle: Visie op de ondergrond	2011	Niet meer nodig omdat wettelijke belemmering is opgeheven
Provincies Noord-Holland, Noord-Brabant, Flevoland: Duurzaam stortbeheer (3x)	2012	In voorbereiding
Brummen: Eerbeek, Solarpark	2015	In voorbereiding
Eindhoven: Spoorzone, gebiedsgericht bodembeheer (tevens tijdelijk gebruik)	2012	In uitvoering

5.4.2 Duurzaam bouwen

De duurzame innovatieve experimenten gericht op duurzaam bouwen kennen een wisselend succes. Drie projecten zijn beëindigd. De autarkische woning en de Eco-Iglo in Leeuwarden waren technisch geslaagd, maar de vermarkting van het product is niet gelukt. Technische ontwikkeling leidt niet vanzelfsprekend tot een succesvolle brede toepassing. Wel tot inspiratie, zoals blijkt uit het onlangs gestarte project voor de versterking van de Overijsselse Vecht als recreatierivier met drijvende trekkershutten en theehuizen. Deze voorzieningen zijn, in lijn met de autarkische woning en de Eco-Iglo, duurzaam in ontwerp, bouw en gebruik. Ook nieuw gestart is het project Ecodorp in Boekel.

Ecodorpen in Nederland nog schaars

In Europa zijn 4000 ecodorpen, in Nederland pas drie. In een ecodorp gaat het om een duurzame manier van leven in vele facetten. Ecodorp Boekel kan grotendeels binnen de huidige regelgeving worden gerealiseerd. Toch zijn een paar afwijkingen van het Bouwbesluit nodig. De bewoners van het dorp leven veel buiten, dus kunnen de huizen eenvoudig en klein zijn. Zuinig omgaan met energie kan door geen ramen te maken aan de koude noordzijde en ruimten klein te houden. Bouw ook niet voor 'reuzen': door de ruimten wat lager te maken kunnen raamkozijnen en deuren uit de sloop opnieuw worden gebruikt.

De gemeenten Meppel en Zutphen begonnen hun projecten Nieuwveense Landen respectievelijk De Mars met een zelfde ambitie: een energieneutrale woonwijk tot stand brengen. Om deze ambitie te kunnen halen is inzet nodig langs twee lijnen: duurzame energie opwekkeing én bouwkundige voorzieningen treffen aan de woningen. Beide gemeenten zochten naar een juridisch sluitende manier om de ontwikkelende partij hiertoe aan te zetten. Bij de start van deze projecten gold op basis van het Bouwbesluit een Energie Prestatie Coëfficiënt (EPC) van ten hoogste 0.6[42]. Die waarde is te halen met alleen goede bouwkundige maatregelen zonder duurzame energieopwekking of omgekeerd. Om langs beide lijnen aan duurzaamheid te werken is het in Meppel toegestaan om een apart Bouwbesluit met stevige isolatiewaarden voor te schrijven en mocht Zutphen een EPC voorschrijven die 25% lager is dan de norm in het Bouwbesluit. Dan kunnen bouwkundige maatregelen én duurzame energieopwekking worden afgedwongen. Het experiment in Meppel is succesvol in uitvoering. In Zutphen is het -ondanks tal van pogingen- niet gelukt om het collectief systeem voor warmtelevering financieel rendabel te maken. De woningbouw in De Mars is vervolgens gestart onder de normale EPC-normen; de extra ruimte in het experiment is niet benut. Het verschil in grondslag van het experiment (apart Bouwbesluit of 25% lager dan de norm) lijkt niet van betekenis te zijn geweest voor de slaagkans.

[42] Per 1 januari 2015 heeft het ministerie van BZK een EPC van 0,4 verplicht gesteld voor de bouw van nieuwe woningen.

Uitgelicht: Nieuwveense Landen in de gemeente Meppel

Het project: 'aangenaam duurzaam'

De nieuwbouwwijk Nieuwveense Landen ligt ten noordwesten van Meppel. Niet een vast programma, maar de vraag bepaalt het bouwtempo. De eerste 90 huizen zijn opgeleverd. Het zijn vooral starterswoningen tussen € 150.000,- en €200.000,-. De volgende 70 huizen staan op stapel en het aantal loopt op tot 450 rond 2020. Waar de gemeente de omvang van de wijk heeft teruggebracht van 3400 naar 2100 woningen, staat de ambitie voor de duurzame invulling nog geheel overeind. Met de slogan 'Aangenaam duurzaam' geeft Meppel aan dat de wijk voor de bewoners betaalbaar, betrouwbaar, comfortabel en zonder zorgen moet zijn én dat de energieprestatie van de wijk op een hoog niveau moet liggen; uiteindelijk moet de wijk zelfs energie gaan opleveren.

Duurzaam doel staat vast, invulling is flexibel

Regionale netbeheerder RENDO en de gemeente Meppel zijn ieder voor de helft eigenaar van MeppelEnergie. MeppelEnergie is in 2012 opgericht voor de realisatie en exploitatie van het duurzame energiesysteem in Nieuwveense Landen. Elke woning krijgt drie 'water'aansluitingen: naar binnen gaan warm water (700 °C) voor de vloerverwarming en via een warmtewisselaar voor de warmwatervoorziening en koud water (180 °C) voor de koeling van de woning; de derde aansluiting is voor de afvoer.

Schema 27 Overzicht van de duurzame innovatieve experimenten 'Duurzaam bouwen' ingedeeld naar ingangsjaar. Opgenomen is de stand van zaken per april 2015.

Duurzaam innovatief experiment	Duurzaam bouwen	Stand van zaken
Leeuwarden: Eco Iglo	2010	Beëindigd
Zutphen: De Mars	2011	Beëindigd
Meppel: Nieuwveense Landen	2012	In uitvoering
Leeuwarden: Autarkische woning	2012	Beëindigd
Boekel: Ecodorp	2015	In voorbereiding
Zwolle, Dalfsen, Ommen, Hardenberg, provincie Overijssel: Autarkische woning	2015	In voorbereiding

MeppelEnergie zorgt ook voor de duurzame opwekking van energie en voor de levering tot in de woning. Het energiesysteem groeit mee met de ontwikkeling van de wijk. Voorlopig fungeert een 'aanloopsysteem' met onder meer een container met grote cv-ketels gestookt met biogas. Bij de opschaling blijft dit systeem nodig om pieken op te vangen. In de volgende fase zou de rioolwaterzuivering een belangrijke rol gaan vervullen. Daar wordt op dit moment anders over gedacht. De haalbaarheid van een alternatief wordt onderzocht met grootschalige PV op het dak van naburige bedrijven voor de elektriciteit, een collectieve grote hout(snipper)kachel voor verwarming en koelwater uit een naburige zandwinplas (lake source cooling). Deze aanpak is effectief vanaf circa 250 woningen. Als de wijk verder groeit, zullen de nieuwste inzichten worden benut voor de uitbouw van het duurzame energiesysteem. Hoe dat er uit komt te zien, valt met alle technologische ontwikkelingen nog niet te zeggen.

Waar is de Crisis- en herstelwet voor nodig?

De duurzame opgewekte energie heeft als ongewenst neveneffect dat met geringe bouwkundige maatregelen aan de woningen toch aan de energievereisten uit het Bouwbesluit kan worden voldaan. Dat strookt niet met de duurzaamheidsambities van Meppel. Om naast de duurzame opwekking van energie ook een goed geïsoleerde woning te kunnen voorschrijven, is de gemeente Meppel bij de Chw terecht gekomen. Als duurzaam innovatief experiment heeft Meppel toestemming gekregen om een eigen Bouwbesluit hoofdstuk 5 (energie) op te stellen, dat verder gaat dan het algemeen geldende Bouwbesluit. Meppel stelt stevige isolatiewaarden voor de muren en daken in combinatie met HR++ glas. Deze voorschriften gelden voor alle bouwers in het hele gebied Nieuwveense Landen. Samen met de duurzame opwekking van energie krijgt Nieuwveense Landen een Energie Prestatie Coëfficiënt (EPC) die uitkomt op omstreeks 0,3 tot 0,4, waarbij het Bouwbesluit tot voor kort niet verder ging dan 0,6. Sinds 1 januari 2015 is het Bouwbesluit aangepast en geldt een EPC van 0,4, ongeveer het niveau waarop het experiment ook uitkomt. Het Chw-experiment is nodig geweest in de startfase, maar heeft door de recente aanscherping van de EPC nog maar weinig meerwaarde. Nog niet bekend is of Meppel de isolatiewaarden gaat opschroeven, of dat het nu gehanteerde niveau volstaat om tot een geheel energieneutrale wijk te komen.

De bouw van een duurzame wijk

MeppelEnergie zorgt voor de opwekking en de levering van duurzame energie. Daarvoor vraagt Meppel Energie aansluitkosten die duizenden euro's per woning hoger liggen dan de aansluiting op gas en elektra in een traditioneel gebouwde wijk. Voordeel voor de ontwikkelaar is wel dat hij geen kosten heeft aan een cv-ketel, maar die besparing weegt niet tegen de meerkosten op. Samen met de verplichte extra isolatiemaatregelen en de noodzaak vloerverwarming aan te leggen, komen de bouwkosten per woning aanzienlijk hoger uit. De ontwikkelaar kan deze meerkosten niet of heel beperkt doorberekenen in de verkoopkosten van de huizen, omdat de gemiddelde woonconsument tot op heden niet veel extra wil betalen voor een energiezuinig gebouwd huis. De consument zou ook wat huiverig ten opzichte van het collectief energiesysteem staan. De grip van de afzonderlijke bewoners op dit systeem is klein en de leverancier staat vast. Switchen vanwege prijs of service is niet mogelijk. Ook is het voor de toekomstige bewoner lastig om in te schatten wat de toekomstige energielasten (vastrecht en verbruik) zullen zijn. Het Wijkplatform bevestigt de indruk dat duurzaamheid geen doorslaggevend verkoopargument is, maar wel mooi meegenomen. Het verwarmingssysteem met vloerverwarming is een pluspunt.

Hoewel de ontwikkelaar graag duurzame projecten bouwt, vormen de hogere bouwkosten wel een stevige uitdaging zo lang deze niet leiden tot een hogere verkoopwaarde. Om dan toch duurzame bouw tot stand te brengen, is een overheid nodig die een duidelijke norm stelt. Die rol heeft de gemeente Meppel op zich genomen. Dat brengt ook een hele verantwoordelijkheid met zich mee: stappen de ontwikkelaars in, worden de woningen afgenomen, werkt het duurzame systeem? In Nieuwveense Landen is de kop er af en zijn de resultaten goed. De woningen worden gebouwd en verkocht. De bouwers zijn na een eerste serie allemaal teruggekomen voor de bouw van een tweede serie woningen. De bewoners tonen zich tevreden met de werking van het verwarmings- en koelsysteem. Ook de koeling is in de zomer van 2015 voor het eerst -en met succes- beproefd. Zowel het Wijkplatform als MeppelEnergie vragen zich af waarom de innovatie is opgehouden bij het ventilatiesysteem, dat conventioneel is uitgevoerd. Ook hier blijkt dat innovatie niet vanzelf tot stand komt, maar moet worden afgedwongen. Voor de ventilatie was geen voorschrift in het Meppelse hoofdstuk van het Bouwbesluit opgenomen.

Strijd op de markt

De gemeente Meppel heeft heel bewust niet één ontwikkelaar aangetrokken, maar brengt kleine plukjes van pakweg 15 woningen onder bij verschillende aannemers. De filosofie van de gemeente is om niet éénmalig het hele gebied aan te besteden, want dan krijg je een strijd tussen marktpartijen die dingen om een contract met de gemeente. Dat is een verkeerde insteek, waar de woonconsument buiten staat. De ontwikkelaars moeten niet om de markt, maar op de markt van de woonconsument met elkaar concurreren. De gemeente geeft de ontwikkelaars daartoe de kans. Als een plan voldoet aan de eisen van beeldkwaliteit, duurzaamheid etc, dan krijgt de ontwikkelaar een optie op het door hem gewenste stuk bouwgrond voor circa 15 woningen. Daarmee kan de ontwikkelaar de woningmarkt op. Als dat een succes is, dan zal de ontwikkelaar de optie tot koop verzilveren en kan de bouw van start. Ziet de ontwikkelaar te weinig positieve reactie op zijn plan, dan laat hij de optie verlopen en kan een andere ontwikkelaar zijn kansen gaan beproeven. De strijd op de markt is gunstig voor iedereen: er valt wat te kiezen en de consument bepaalt welk plan succes heeft; de ontwikkelaar kan doen waar hij goed in is (goede kwaliteit bouwen voor een marktconforme prijs) en de ontwikkeling vindt vraaggestuurd plaats zowel naar kwaliteit en snelheid. De gemeente ziet grote voordelen in dit systeem. Een vaste langjarige relatie met één ontwikkelaar wordt niet gemist.

De bewoners

MeppelEnergie is zich er van bewust dat het collectieve duurzame systeem voor veel bewoners nieuw is. Daarom zoekt MeppelEnergie de bewoners bewust op, samen met de installateur. In een kleine setting met telkens één bouwblok van rond de 15 woningen is een avond belegd om uitleg te geven en vragen te beantwoorden. De opkomst is groot, de respons is goed en de communicatie is direct. Ook lijken de



Meppel Nieuwveense landen

bijeenkomsten bij te dragen aan de onderlinge kennismaking van de bewoners. Het is overigens ook wel nodig om goed contact te hebben. Het collectieve duurzame systeem heeft enkele aanloopproblemen gekend, maar werkt nu goed. De indruk bij het Wijkplatform is dat -waar nodig- de drempel om contact op te nemen laag is.

Tot slot

Het duurzame innovatieve experiment met duurzaam bouwen is succesvol gestart. De basis ligt bij de bestuurlijke ambitie en de persoonlijke drive van medewerkers van verschillende partijen, die elkaar in Nieuwveense Landen hebben gevonden. De Chw was vervolgens nodig om een belangrijke hobbel naar de uitvoering te nemen. Nu het project goed van start is, lijken ook de voorwaarden voor een duurzaam vervolg gewaarborgd. De rol van de gemeente en van MeppelEnergie is daarbij cruciaal. Het voorbeeld leert immers dat ontwikkelaars en woonconsumenten niet snel uit zichzelf tot duurzame bouw overgaan. Ook doemen nieuwe uitdagingen op. Denk bijvoorbeeld aan de rol van de netbeheerder. Volgens huidige inzichten (wetsvoorstel STROOM) moet de netbeheerder niet meer doen dan distributie en opslag. Netbeheerder RENDO (voor 50% eigenaar van MeppelEnergie) verzorgt in Nieuwveense Landen ook de duurzame opwekking en levering van energie en heeft daarmee mogelijk een te brede taakopvatting.

Deze beschrijving is gebaseerd op gesprekken / mailwisseling met de gemeente Meppel, MeppelEnergie, bouwbedrijf Van Wijnen en het Wijkplatform Nieuwveense Landen

5.4.3 Minder regels en procedures

Een grote groep gemeenten experimenteert in clusters met vereenvoudiging van regels en procedures. De indruk bestaat dat binnen de clusters de gemeenten de overeenkomstige experimenten voor een groot deel onafhankelijk van elkaar uitvoeren. In een aantal gevallen is wel voorzien in een gemeenschappelijke evaluatie of periodieke kennisuitwisseling. Naast de clusters valt onder deze groep experimenten ook een aantal unieke projecten.

De oudste cluster is het vergunningvrij tot stand brengen van miniwindturbines op daartoe aangewezen bedrijventerreinen. Vanaf de eerste tranche van het Besluit uitvoering Chw is deze mogelijkheid in zes Utrechtse gemeenten gestart, Nijmegen heeft zich in de derde tranche aangesloten. Het experiment heeft niet geleid tot plaatsing van veel kleine windturbines. De oogst bestaat wel uit een uitbreiding van het aantal miniwindturbines met een certificaat en tot (enige) aandacht voor duurzaamheid op bedrijventerreinen. Door de technologische ontwikkeling lijkt het intussen effectiever om zonne-energie kleinschalig toe te passen dan plaatsing van een mini-windturbine.

In de negende tranche is een cluster toegevoegd dat zich ook richt op deregulering bij de opwekking van duurzame energie. In zes gemeenten (in Noord-Holland en Friesland) is het plaatsen van (tijdelijke) zonnecollectoren op bijvoorbeeld braakliggende terreinen vereenvoudigd. De betreffende gemeenten zijn op zoek naar geschikte locaties, geïnteresseerde partners en sluitende business cases. Het meest ver gevorderd is de gemeente Ooststellingwerf,

Schema 28 Overzicht van de duurzame innovatieve experimenten 'Minder regels en procedures' ingedeeld naar ingangsjaar. Opgenomen is de stand van zaken per april 2015.

Duurzaam innovatief experiment	Minder regels en procedures	Stand van zaken
Provincie Utrecht (Amersfoort, Houten, Leusden, Nieuwegein, Utrecht en Woerden 1e tranche) en Nijmegen (5e tranche): Mini-windturbines bedrijventerreinen	2010(5x)/2011/2013	In uitvoering
Almere (4e tranche), Castricum en Den Haag (5e tranche): Beperkt toepassen Bouwbesluit bij particulier opdrachtgeverschap	2012/2013	In uitvoering
Leeuwarden: Newtonpark	2012	In uitvoering
Almere, Delft, Eindhoven, Haarlem, Haarlemmermeer, Schijndel, Zoetermeer: Vermindering regeldruk bouwwerken	2013	In uitvoering
Provincie Flevoland: Opschalen en saneren windturbinepark	2013/2014	In voorbereiding
Delft, Den Haag, Eindhoven, Rotterdam en Sint Anthonis: Vervallen preventieve bouwtoets bij Keurmerk Garantiewoningen	2014	In uitvoering
Hoogeveen: Vermindering regeldruk bouwwerken	2014	In uitvoering
Heerhugowaard, Hoorn, Koggenland, Leeuwarden, Ooststellingwerf en Weststellingwerf. Zonnecollectoren.	2015	In voorbereiding
Sluis: Een experiment met bouwmogelijkheden in het kustfundament	2015	In voorbereiding
Provincie Noord-Brabant: transitie naar zorgvuldige veehouderij	2015	In uitvoering

waar alle voorwaarden zijn vervuld om op een zonneakker van 20 ha voor een vermogen van 20Mw aan collectoren te installeren.

Verschillende clusters zijn gericht op het vereenvoudigen van de bouwregelgeving:

Beperkt toepassen Bouwbesluit bij particulier opdrachtgeverschap (3 gemeenten)
Het aantal bouwaanvragen waarin particuliere opdrachtgevers gebruik maken van de vrijheid af te kunnen wijken van het Bouwbesluit is in 2014 toegenomen ten opzichte van 2013. Toch valt het gebruik de gemeenten wat tegen. Behalve het aantal bouwplannen is ook de mate van afwijking niet spectaculair. De deelnemende gemeenten hopen dat het aantal vergunningen onder de regeling zal toenemen met de opleving in de bouw.

Voorbeeld van de toepassing van het experiment met particulier opdrachtgeverschap
In Almere vallen in 2014 279 bouwvergunningen onder het experiment. Hoewel de gemeente in formele zin niet toetst, is om het experiment goed te kunnen volgen wel gekeken naar de inhoud van elke bouwaanvraag. In circa 20% van de aanvragen blijkt dat niet kan worden vastgesteld of de aanvraag geheel voldoet aan het Bouwbesluit. Het gaat om beperkte punten, zoals de bereikbaarheid van de woning of de aanwezigheid van schermen voor ongedierte. Ook ontbreken soms berekeningen over daglichttoetreding en ventilatie, zodat beoordeling niet mogelijk is. Het ontbreken van gegevens wil nog niet zeggen of bij de bouw ook afwijking van het Bouwbesluit plaatsvindt. De gemeenten willen de beperkte toepassing vergroten door actiever informatie over de mogelijkheden te verstrekken. De gemeente Castricum geeft 10% korting op de bouwleges.

Vermindering regeldruk kleine bouwwerken (8 gemeenten)
Het experiment gaat niet alleen figuurlijk, maar ook letterlijk om de dakkapel, de uitbreiding van het hoofdgebouw en andere kleine bouwwerken. Deze bouwwerken, die om ruimtelijke of welstandsmotieven vergunningplichtig zijn, kunnen binnen het experiment met een melding worden afgedaan. De initiatiefnemer toetst zelf of voldaan is aan de uitvoeringsrichtlijnen van het Bouwbesluit 2012. Deze toets kan direct aan de balie van de gemeente of via internet worden uitgevoerd. Als een verzoek tot handhaving binnen komt, wordt alsnog de normale vergunningprocedure doorlopen. Het experiment loopt inmiddels in acht gemeenten.

Minder regeldruk bij kleine bouwwerken
Veel van de deelnemende gemeenten zijn enthousiast over de uitvoering van het experiment. Het afschaffen van de gemeentelijke toetsing voor de kleine bouwwerken versnelt de afhandeling voor de burger én betekent vermindering van de werkdruk bij de gemeentelijke afdelingen. Het aantal handhavingsverzoeken is zeer klein en leidt veelal toch tot verlening van de vergunning. Eén deelnemende gemeente (Zoetermeer) meldt voor vergunningplichtige dakkapellen dat in veel gevallen te weinig rekening wordt gehouden met eisen voor brandveiligheid en isolatie. Bij het vervallen van de vergunningplicht worden deze tekortkomingen niet meer geconstateerd. In Hoogeveen is het experiment onderdeel van een lokaal stimuleringsplan voor de bouw. Het hele stimuleringsplan, waaronder de deregulering voor kleine bouwwerken, wordt positief beoordeeld. De deelnemende gemeenten vinden het jammer dat het experiment niet voor meer gemeenten geldt.

Vervallen preventieve bouwtoets bij Keurmerk Garantiewoningen (5 gemeenten)
Met het Keurmerk Garantiewoning geeft de aannemer / bouwer zekerheid aan de koper dat de woning onder meer voldoet aan het Bouwbesluit 2012. Dat leidt tot een dubbele toets: preventief door de gemeente en bij oplevering door de aannemer. In het experiment vervalt de gemeentelijke toets. Het experiment is in oktober 2014 gestart en halverwege 2015 wordt begonnen met de bouw van de eerste woningen binnen het experiment. Binnen het experiment zal extra aandacht worden gegeven aan energiezuinigheid, omdat de Inspectie Leefomgeving en Transport juist op dit punt tekortkomingen heeft geconstateerd.

Experiment met het Keurmerk Garantiewoning
Door het vervallen van de preventieve gemeentelijke toets hoeven bouwbedrijven hun plan niet vroegtijdig uit te werken. Door het bouwplan pas technisch uit te werken als daadwerkelijk met de bouw wordt gestart besparen zij kosten. Bovendien is het makkelijker om het plan tussentijds te wijzigen. Kopers kunnen meer invloed krijgen en wensen eenvoudiger door laten voeren. De aannemers moeten natuurlijk wel zorgen voor een goed systeem van kwaliteitsborging, zelf of via een waarborginstelling.

Tot slot is een viertal unieke projecten aangewezen. Het experimentengebied Newtonpark (Leeuwarden) en de transitie naar een duurzame veehouderij (Noord-Brabant) zijn in uitvoering. In voorbereiding zijn de plannen voor de opschaling en sanering van de windturbineparken in Flevoland en het plan in Sluis voor bouwen in het kustfundament.

Veehouderij splijt families en dorpsgemeenschappen
Chris Kuijpers, directeur-generaal Milieu en Internationaal van het ministerie van IenM, maakte op het Praktijkfestival op 21 april 2015 bekend dat het project ‘transitie naar zorgvuldige veehouderij’ geldt als het honderdste experiment onder de Chw. Bovendien maakte hij bekend dat het project is genomineerd voor de ‘Nu al Eenvoudig Beter-trofee.’ Gedeputeerde Yves de Boer legde bij deze bekendmaking uit dat in Noord-Brabant meer landbouwdieren leven dan mensen. Dat levert in toenemende mate spanningen op. Het vraagstuk economie versus leefomgeving is doorgedrongen tot het maatschappelijk leven en splijt families en dorpsgemeenschappen. De discussie wordt soms op het scherpst van de juridische snede gevoerd. De provincie wil uit het strakke harnas stappen. Het gaat immers om veel meer dan de juridische regels. Met dank aan de Chw is in de provincie een transitie gestart naar een zorgvuldige veehouderij. Deze aanpak heeft brede steun van alle betrokken partijen. De juridische basis bestaat uit twee onderdelen: (1) de opgestelde Verordening ruimte omvat meer dan alleen ruimtelijk relevante aspecten zoals een verplichting tot dialoog en aandacht voor volksgezondheid, dierenwelzijn en cumulatie van emissies van geur en (2) een bevoegdheid voor burgemeester en wethouders om in aangewezen urgentiegebieden aanvullende eisen te stellen voor geur en fijnstof aan bedrijven die onder het Activiteitenbesluit vallen. De aanpak en zeker ook de dialoog met alle betrokken partijen moet leiden tot een sterke agrarische sector die sociaal en economisch past bij de Brabantse samenleving.

Newtonpark Leeuwarden is een warm bad
Projectleider Jocco Eijssen parafraseert met instemming Churchill: ‘een optimist ziet een kans in elk probleem.’ Die houding kenmerkt Leeuwarden. Veel blijkt mogelijk zoals 1000 woningen verwarmen met de poep van 250 koeien. In het begin zat men soms in de kou, maar dat hoort bij een experiment. Nu werkt het prima. Een ander voorbeeld is het Newtonpark: een regellicht terrein van anderhalve hectare bedoeld voor experimenten. Dat trok Herre Rost van Tonningen van de innovatieve startup Solteq Energy. Op het Newtonpark kan hij zijn experimentele windmolen testen, die zowel water als elektriciteit produceert. De molen zet windenergie direct om in hoge druk en produceert drinkwater via een ‘reverse osmosis’ ontziltingsinstallatie. Extra energie wordt omgezet in elektriciteit. De ondernemer is speciaal voor de snelle procedure naar Leeuwarden gekomen. Hij ervaart de houding en ondersteuning van de gemeente als een ‘warm bad.’ Naast de productontwikkeling in Nederland wordt een turbine geplaatst op het kleine palmeiland Johnny Cay. Dit Colombiaanse eiland ontvangt jaarlijks 350.000 dagtoeristen. Doel is om het eiland zonder stromend water en elektriciteitsnet met de molen op een duurzame manier te voorzien van water en stroom voor bijvoorbeeld een restaurant op het eiland.

5.4.4 Experimenten vooruitlopend op de Omgevingswet

Overzicht
Het omgevingsrecht is verbrokkeld en verdeeld over verschillende wetten en regels. Elke wet richt zich op een deelbelang en kent een eigen systematiek en terminologie. Dat vertraagt en frustreert het gebruik van de fysieke leefomgeving. Daarom is besloten tot het opstellen van de Omgevingswet, dat een samenhangend stelsel regels voor de fysieke leefomgeving gaat bevatten. Het wetsvoorstel ligt, na aanvaarding in de Tweede Kamer op 1 juli 2015, voor behandeling bij de Eerste Kamer. Invoering is voorzien in 2018. Diverse gemeenten (en provincies) willen niet zo lang wachten. Een naar inhoud en impact opklimmende reeks van experimenten biedt gemeenten de mogelijkheid om ’nu al eenvoudig beter’ aan de slag te gaan met een onderdeel uit het wetsvoorstel: het omgevingsplan.

De crisis heeft een overkill aan regels blootgelegd
Een gemeentelijke directiesecretaris stelt uitdagend dat de crisis ook wat goeds heeft gebracht. De crisis heeft immers blootgelegd wat al jaren speelde: een overkill aan goedbedoelde maar contraproductieve overheidsvoorschriften en juridische procedures. In tijden van voorspoed waren die lastig maar niet onoverkomelijk. In tijden van tegenspoed, blijken die ‘killing’ te zijn. We moeten veel structureler (dan we nu doen) nadenken over het vergunningstelsel. Van hindermacht naar ontwikkelkracht. De nieuwe Omgevingswet is in zijn ogen niet meer dan een voorzichtige aanzet.

In totaal zijn al 45 duurzame innovatieve experimenten onder de Chw gestart die vooruitlopen op het omgevingsplan uit het wetsvoorstel van de Omgevingswet. Aanvankelijk ging het om enkelvoudige experimenten, waarbij voor één aspect kan worden afgeweken

van huidige wet- en regelgeving[43]. In 2013 (zesde tranche) ging een groepje gemeenten aan de slag met een flexibel bestemmingsplan. De grote stap in de richting van het omgevingsplan uit het wetsvoorstel van de Omgevingswet is ingezet met het duurzame innovatieve experiment voor een 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.' Een aantal gemeenten bereidt zich al vanaf medio 2013 op deze experimenten voor. Vanaf de zevende tranche tot en met de tiende tranche zijn 27 gemeenten aangewezen: twintig experimenten lopen vooruit op het omgevingsplan in een beperkt projectgebied; zeven gemeenten voor hun hele grondgebied. Daarnaast loopt bovendien nog een experiment met de omgevingsvisie. Ook in het tweede deel van 2015 tonen gemeenten interesse om aan te sluiten, zoals blijkt uit de ruime aanmelding met dertien nieuwe projecten voor de 11e tranche van het Besluit uitvoering Chw en de grote belangstelling voor de 12e tranche.

Breed scala aan motieven

Gemeenten noemen uiteenlopende motieven om een experiment vooruitlopend op de Omgevingswet aan te gaan. Een aantal gemeenten wil praktische problemen oplossen en voelt zich met het huidige instrumentarium daartoe niet voldoende toegerust. Veel genoemd wordt de beperkte plantermijn van het bestemmingsplan en de daarmee samenhangende noodzaak de uitvoerbaarheid binnen tien jaar aan te tonen. Binnen de experimenten kan de looptijd worden verlengd, waardoor een meer organische ontwikkeling mogelijk is. Andere praktische voordelen zijn de fasering van het onderzoek en het uitstellen van een gedetailleerd plan voor de grondexploitatie. Een extra dimensie vormt de verbreding van de reikwijdte van het plan, waardoor bijvoorbeeld duurzaamheidsdoelen in de regels kunnen worden vastgelegd en de mogelijkheid om gemeentelijke verordeningen in het plan te integreren. Dat laatste biedt vooral extra perspectieven voor gemeenten die voor hun hele grondgebied één plan opstellen. Niet onbelangrijk is de professionele uitdaging. De gemeenten kunnen zich binnen de experimenten voorbereiden op de nieuwe wetgeving, zowel medewerkers afzonderlijk als de organisatie als geheel.

De experimenten onder de Chw nemen een uitdagend voorschot op de Omgevingswet, maar kennen ook beperkingen. De Omgevingswet omvat veel meer dan het omgevingsplan, dat slechts één van de zes nieuwe instrumenten uit het wetsvoorstel is. Ook resulteren de experimenten nog steeds in vaststelling van een bestemmingsplan onder de Wet ruimtelijke ordening, ook al is het een verbrede variant. Dat brengt ook een andere benadering met zich mee: de Omgevingswet bevat regels waarbinnen het omgevingsplan moet worden opgesteld; het experiment staat toe af te wijken van regels. Dat kan ook leiden tot oplossingen die straks onder de Omgevingswet op andere wijze moeten worden geregeld.

[43] Hoewel er in de eerste uitvoeringsjaren van de Chw nog geen direct zicht was op de Omgevingswet zijn deze projecten – vanwege hun inhoudelijke gelijkenis met latere experimenten – in deze voortgangsrapportage wel opgenomen in het cluster van experimenten die op het omgevingsplan vooruitlopen.

Experimenteren vooruitlopend op het omgevingsplan blijkt meer te zijn dan een juridische praktijktest van een nieuwe planvorm. Er dienen zich bij het uitproberen van deze nieuwe planvorm tal van inhoudelijke, praktische, communicatieve, bestuurlijke en organisatorische vragen aan die een nieuw antwoord vergen.

Voorbeelden van het brede spectrum van vragen die opkomen in de experimenten met het omgevingsplan

De wijze van publicatie van het plan is een heel praktische en operationele vraag. De huidige digitale standaard is niet toegerust op het brede omgevingsplan. De praktische vraag krijgt dan snel een andere dimensie. Hoe communiceer je over een plan dat niet traditioneel op papier is opgebouwd uit regels en een toelichting, maar dat alle informatie direct aan een locatie hangt? In de experimenten in Oosterwold (Almere) en Moerdijk (Noord-Brabant) is nog een vrij traditionele vorm gehanteerd. In Bussum is in overweging om het plan geheel digitaal op te zetten, waarbij met een muisklik op locaties niet alleen de geldende regels zichtbaar worden, maar ook de toelichting daarop. Een algemene toelichting is dan verder overbodig. Kunnen bestuur en burgers daarmee omgaan? Hoe sluit het plan aan op de 'Laan van de leefomgeving' waar alle omgevingsinformatie zichtbaar moet zijn? Een praktische vraag kan uitgroeien tot een communicatief en bestuurlijk item.

De afweging tussen rechtszekerheid en flexibiliteit komt opnieuw aan de orde – vooral in de gemeentebrede plannen – waar beheer belangrijk is, maar een strak keurslijf elk initiatief smoort. Door functies heel strak aan te duiden is voor elke ontwikkeling een planwijziging nodig; met ruime aanduidingen komt de rechtszekerheid in het geding en doemen claims voor planschade op. Als het plan weinig ruimte biedt houdt het bestuur de vinger flink aan de pols doordat elke wijziging ter goedkeuring langskomt; veel flexibiliteit zet het bestuur op afstand. Hoe blijft het plan trouwens actueel – door periodiek te wijzigen of voor elke verandering een procedure te starten?

De brede opzet van het plan lijkt ook door te werken naar de ambtelijke organisatie. De opstellers van het omgevingsplan komen veel centraler in hun organisatie te staan omdat het plan de hele fysieke leefomgeving betreft. De projectorganisatie is breder samengesteld dan bij een 'normaal' bestemmingsplan. Het blijkt een hele klus om iedereen goed te betrekken; Heeft de 'afdeling ruimte' binnen de organisatie de positie om de trekkende rol te vervullen? Verschuift de rol van 'plantoetsing' en 'handhaving'? Hoe zich dat gaat ontwikkelen is nog niet te overzien, wel dat de verhoudingen zullen gaan veranderen.

Op welke manier kan de gemeentelijke samenleving het beste worden betrokken. Het omgevingsplan legt veel bestaand beleid op een andere manier opnieuw vast. Is het nodig daar nogmaals uitgebreid over te communiceren? Wat is het beste moment voor communicatie met de stakeholders?

In de uiteenlopende experimenten ontstaat een breed pallet aan ervaringen, van specialistische juridische aard tot aan de automatisering en van ervaringen met het tot stand brengen van inhoudelijke integraliteit tot en met de doorwerking daarvan naar de gemeentelijke organisatie en de betekenis voor de verhouding bestuur – burger.

Schema 29 Overzicht van de duurzame innovatieve experimenten vooruitlopend op de Omgevingswet naar jaar van de start van het experiment.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
Experiment voor één aspect	1		1	4	5		11
Flexibel bestemmingsplan				6			6
Bestemmingsplan verbrede reikwijdte					9	11	20
Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het gehele grondgebied					7*	1	8
Totaal	1		1	10	21	12	45

* waaronder de aanwijzing van een experiment voor het opstellen van een 'omgevingsvisie'

Schema 30 Experimenten die zijn 'opgeschaald' in de ontwikkelingsgang van de experimenten vooruitlopend op de Omgevingswet.

Project	Aanvankelijk	Uitgebreid naar
CHV terrein, Veghel	Tijdelijk gebruik in afwijking van het bestemmingsplan gedurende 15 jaar (tevens ontwikkelingsgebied)	Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte
Havenkwartier, Assen	Bestemmingsplan met verlengde looptijd van 20 jaar (tevens lokaal project met nationale betekenis)	Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte
Laan 1945, Beuningen	Flexibel bestemmingsplan	Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte
Cruquiusgebied, Amsterdam	Flexibel bestemmingsplan	Experiment voor één aspect
Meerssen	Gebiedsdekkende omgevingsvisie	Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het gehele grondgebied

Communicatie in de gemeente Breda

Breda is gestart met alle omgevingsmensen (in brede zin - ook beheerders) bij elkaar te zetten om beleidsregels en relevante stukken te inventariseren en te ordenen. De thema's die spelen worden in beeld gebracht met een poster en kaarten. Per thema worden de ambities benoemd waarna vervolgens onderlinge afstemming plaatsvindt. Verschillen tussen buitengebied, stedelijk gebied, industriegebied worden beeldend zichtbaar gemaakt. Ook de burgerparticipatie in dit verkennende stadium van de planvorming is nieuw: ophalen wat burgers belangrijk vinden zodat voorkomen wordt dat later stagnatie ontstaat.



In het overzicht (schema 29) is de opbouw naar inhoud en impact gevolgd: experiment voor één aspect, flexibel bestemmingsplan, bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (voor een projectgebied) en tot slot het bestemmingsplan verbrede reikwijdte voor het gehele grondgebied van een gemeente. Een deel van de projecten volgt trouwens deze ontwikkelingsgang door van experiment voor één aspect of van flexibel bestemmingsplan over te stappen naar het experiment van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. De 45 innovatieve experimenten betreffen dan ook 40 projectgebieden (zie het schema 29).

Experiment voor één aspect

Een aantal experimenten gaat over een eenvoudigere procedure en een langere periode van tijdelijk gebruik in afwijking van het bestemmingsplan (Eindhoven Spoorzone, Dijckerwaal in Westland) of een langere geldingsduur van 20 jaar voor het bestemmingsplan (Locatie Valkenburg in Katwijk, bedrijventerrein Heesch-west in 's-Hertogenbosch, Bernheeze en Oss, Havenkwartier in Assen). Over de positieve bijdrage aan de transformatie van Strijp-S in Eindhoven (onderdeel van de Spoorzone) is al in eerdere voortgangsrapportages bericht. Voormalig Marinevliegkamp Valkenburg, bedrijventerrein Heesch-West en Havenkwartier Assen gaan alle drie uit van een organische ontwikkeling die de wettelijke geldingsduur van 10 jaar van het bestemmingsplan overstijgt. Fasering is geen optie, omdat

dan een kunstmatige knip wordt gemaakt en voor bovenplanse voorzieningen geen dekkende exploitatie met een deel van het plangebied valt te maken. Het gebied in Assen is overigens in de 8e tranche opgewaardeerd naar een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Het project Galecopperzoom in Nieuwegein is een bijzondere variant op deze experimenten. Het overwegend agrarisch gebruikte gebied staat op de nominatie om na 2030 te ontwikkelen tot hoog-stedelijk gebied. In de tussenliggende 15 jaar moet een deugdelijke juridische basis tijdelijk gebruik mogelijk maken.
De ontwikkelingen die tot nu toe plaats hebben gevonden passen binnen de beheersverordening. Als dat tot weerstand leidt kan de gemeente binnen het experiment overgaan tot het vaststellen van een bestemmingsplan met een looptijd van 15 jaar én tijdelijk gebruik voor 15 jaar toestaan.

Tijdelijk gebruik in de Galecopperzoom

De gemeente Nieuwegein wil een periode van 15 jaar overbruggen voordat het gebruik van de Galecopperzoom van landbouw naar hoogstedelijke functies. De gemeente is eigenaar van een groot deel van het gebied en wil zowel de rentelasten drukken als het gebied op een maatschappelijk zinvolle manier gebruiken. De gemeente volgt een open proces en nodigt initiatiefnemers uit voor commerciële exploitatie van duurzame energie in combinatie met leisure, recreatieve en educatieve functies. Dat leverde al snel huurcontracten op voor een zonnepark, horeca, paardenopvang, schooltuinen en een golfpark.
In een tweede ronde zijn initiatieven gemeld voor de productie van wilgen voor biomassa, lasergamen en de vestiging van de Vogelopvang Utrecht. Met de initiatiefnemer onderzoekt de gemeente of een huurovereenkomst tot stand kan komen.

Onder deze categorie vallen ook twee verschillende projecten in Amsterdam: bedrijventerrein Cruquiusgebied en kantoorlocaties Teleport en Amstel III. Cruquius is zowel een experiment met een flexibel bestemmingsplan (zie hierna) als met een afwijking van de geluidnorm; waarbij gedurende 10 jaar voor legaal aanwezige woningen en woonschepen geen toetsing aan de geluidnorm hoeft plaats te vinden. Dit maakt transformatie mogelijk zonder dat de huidige geluidsituatie slechter wordt. Bij de kantoorlocaties Teleport en Amstel III gaat het om de aanpak van structurele leegstand. Wegbestemmen van overtollig kantoorfuncties maakt onderdeel uit van de aanpak. Het duurzame innovatieve experiment gaat over planschade bij de overgang naar nieuwe functies.

Wegbestemmen zonder planschade

Het experiment voor de Amsterdamse kantoorlocaties Teleport en Amstel III grijpt in op de regels voor planschade. Het gebied Teleport (Sloterdijk) bestaat voor ruim driekwart uit kantoorruimte. Het is de bedoeling dat de kantoorruimte op termijn gaat afnemen tot 50% doordat onbebouwde kavels met een kantoorbestemming worden bebouwd met andere functies én omdat bestaande kantoorruimte een andere functie krijgt. In het experiment kan de gemeente het teveel aan planologische ruimte voor de ontwikkeling van kantoren 'wegbestemmen' als een redelijke termijn van drie jaar in acht wordt genomen. Het experiment biedt duidelijkheid, versnelt het proces en effent daarmee de weg naar samenwerking tussen overheid en eigenaren bij de gebiedstransformatie. In 2015 wordt al circa 30.000 m2 bruto vloeroppervlakte omgebouwd.

Aanzet met flexibel bestemmingsplan

In 2013 is een zestal gemeenten gestart met een experiment met een flexibel bestemmingsplan, onder begeleiding van Platform31. Het experiment komt voort uit de filosofie van uitnodigingsplanologie en hanteert het uitgangspunt: 'alles mag tenzij.'

Soorten flexibel bestemmingsplan

Bij de start van het experiment met flexibele bestemmingsplannen zijn drie varianten onderscheiden en op basis hiervan zijn de deelnemende gemeenten ingedeeld *(bron: Platform31)*

Variant	Omschrijving	Gemeente
Globale bestemmingsplannen	Eindbeeld ligt niet vast, alleen het maximale programma waarbinnen uitwisseling van functies mogelijk is.	Den Helder
Uitnodigingsplanologie	Alleen de hoofdlijnen worden bepaald. Uitgangsprincipe is dat alles mag, tenzij...	Amsterdam Maastricht Tynaarlo
Ruimtelijke verordening	Om regeldruk te verminderen wordt geen bestemming aan gronden gegeven waardoor een bestemmingsplanwijziging in principe niet meer nodig is.	Beuningen Overbetuwe

Platform31 constateert dat de eerste twee varianten een grote meerwaarde hebben. De brede kaders zijn uitnodigend voor initiatiefnemers. Een globaal plan voorkomt procedures die in een later stadium vertraging en onzekerheid geven. Een ruimtelijke verordening zonder plankaart blijkt in de praktijk geen meerwaarde te hebben. Bestemmingen kunnen zo ruim geformuleerd worden, dat het loslaten van de plankaart niet tot specifieke voordelen leidt.

Twee van de zes experimenten zijn intussen beëindigd: in Den Helder en in Tynaarlo. In Den Helder bleek een traditioneel bestemmingsplan toch voldoende soelaas te bieden. In Tynaarlo is wel een flexibel bestemmingsplan opgesteld, maar niet uitgebracht. Omdat een nieuw aangetreden college een andere prioritering van de locaties voor nieuwe woningen voorstaat is het plangebied geheel vervallen.

Schema 31 Overzicht van de duurzame innovatieve experimenten 'experiment voor één aspect' ingedeeld naar ingangsjaar. Opgenomen is de stand van zaken per april 2015.

Duurzaam innovatief experiment*	Experiment vooruitlopend op de omgevingswet	Stand van zaken
	Experiment voor één aspect	
Eindhoven: Spoorzone (tijdelijk gebruik)	2010/2012/2013	In uitvoering
Katwijk: Valkenburg	2013	In voorbereiding
Nieuwegein: Galecopperzoom (tijdelijk gebruik)	2014	In uitvoering**
Amsterdam: Bedrijventerrein Cruquiusgebied; flexibel bestemmingsplan (Platform 31) en experiment voor één aspect (geluid)	2014	In voorbereiding
Amsterdam: Kantoorlocaties Telepoort en Amstel III	2014	In voorbereiding
's-Hertogenbosch, Bernheze, Oss: Bedrijventerrein Heesch-West	2014	In voorbereiding
Westland: Dijckerwaal	2014	Beëindigd

* De experimenten van het Havenkwartier in Assen (verlengde geldingsduur bestemmingsplan, 2013) en het CHV terrein in Veghel (tijdelijk gebruik, 2013) zijn beide uitgebreid naar en bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en daar opgenomen.
** Het tijdelijk gebruik in Galecopperzoom vindt plaats op basis van de beheersverordening, met de Chw achter de hand

Schema 32 Overzicht van de duurzame innovatieve experimenten 'Flexibel bestemmingsplan' ingedeeld naar ingangsjaar. Opgenomen is de stand van zaken per april 2015.

Duurzaam innovatief experiment	Experiment vooruitlopend op de omgevingswet	Stand van zaken
	Flexibel bestemmingsplan	
Amsterdam: Bedrijventerrein Cruquiusgebied; flexibel bestemmingsplan (Platform31) en bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor één aspect	2013	Uitgebreid met het aspect geluid, vooruitlopend op de Omgevingswet
Beuningen: Gebied Laan 1945; flexibel bestemmingsplan (Platform31) opgewaardeerd tot bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.	2013	Experiment is uitgebreid naar bestemmingsplan verbrede reikwijdte
Den Helder: de wijk Nieuw Den Helder. Flexibel bestemmingsplan (Platform31)	2013	Beëindigd
Maastricht: Tapijn-terrein. Flexibel bestemmingsplan (Platform31)	2013	In voorbereiding
Overbetuwe: dorpen Zetten en Hemmen. Flexibel bestemmingsplan (Platform31)	2013	In voorbereiding
Tynaarlo: De Bronnen. Flexibel bestemmingsplan (Platform31)	2013	Beëindigd

Nieuw Den Helder
In Den Helder wilden gemeente en woningbouwcorporatie toekomstige en huidige bewoners op een actieve manier betrekken bij de herontwikkeling van 'Nieuw Den Helder' met aandacht voor integratie van verschillende bevolkingsgroepen. De woningbouwcorporatie wilde echter zoveel snelheid maken dat onvoldoende rust en tijd resteerde om te experimenteren met een flexibel bestemmingsplan. Bovendien bleek de gewenste flexibiliteit mogelijk binnen de huidige regelgeving. Met het betrekken en integreren van de verschillende bevolkingsgroepen gaan gemeente en corporatie wel verder.

Het experiment in Beuningen is opgewaardeerd tot een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte omdat het experiment behoefte had aan meer armslag en het experiment in Amsterdam is uitgebreid met een extra experiment ten aanzien van de geluidregelgeving. Het eerste deelgebied wordt intussen ontwikkeld. Voor de projecten in Maastricht en Overbetuwe is een flexibel bestemmingsplan in voorbereiding.

Bedrijventerrein Cruquiusgebied
Op 31 januari 2012 heeft de stadsdeelraad spelregels en een spelregelkaart vastgesteld voor de ontwikkeling van het Cruquiusgebied. Op basis daarvan zijn diverse tijdelijke en permanente initiatieven gestart. Een vastgoedontwikkelaar trekt een relatief grote ontwikkeling, waarin een mix van functies wordt toegestaan. Voor dit deel is in het voorjaar van 2015 een bestemmingsplan vastgesteld. De juridische mogelijkheden van het experiment worden niet benut, wel kent het plan een flexibele opzet. Initiatieven voor de rest van het gebied blijven nog uit. Eigenaren zijn terughoudend om te investeren in het maken van een nieuw bestemmingsplan. Complicerende factor is de bedrijfsomgeving

Schema 33 Overzicht van de duurzame innovatieve experimenten 'Bestemmingsplan verbrede reikwijdte' ingedeeld naar ingangsjaar. Opgenomen is de stand van zaken per april 2015.

Duurzaam innovatief experiment	Bestemmingsplan verbrede reikwijdte	Stand van zaken
Almere en Zeewolde: Oosterwold	2014	In procedure
Almere: Centrum Weerwater	2014	In voorbereiding
Assen: Havenkwartier, verlengde geldingsduur bestemmingsplan uitgebreid tot bestemmingsplan verbrede reikwijdte	2014	In voorbereiding
Assen: Toeristisch Recreatieve Zone (incl. TT-circuit)	2014	In voorbereiding
Culemborg: Spoorzone	2014	In procedure
Den Haag: Binckhorst	2014	In voorbereiding
Enschede: Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente e.o.	2014	In voorbereiding
Weesp: Bloemendalerpolder	2014	In procedure
Zaanstad: Hembrugterrein	2014	In voorbereiding
Alphen aan de Rijn: Bedrijventerrein Rijnhaven-Oost	2015	In voorbereiding
Amstelveen: De Scheg	2015	In voorbereiding
Beuningen: Gebied Laan 1945; flexibel bestemmingsplan (Platform31) en bestemmingsplan met verbrede reikwijdte	2015	In voorbereiding
Delft: Verbrede reikwijdte bestemmingsplan, Spoorzone	2015	In voorbereiding
Diemen: Bergwijkpark	2015	In voorbereiding
Eindhoven: Brainport Park/Brainport Industries Campus	2015	In voorbereiding
Enschede: Binnensingelgebied	2015	In voorbereiding
Helmond: Automotive Campus	2015	In voorbereiding
Leudal: Buitengebied Leudal	2015	In voorbereiding
Provincie Noord-Brabant: Logistiek Park Moerdijk	2015	In procedure
Veghel: Herontwikkeling CHV-terrein Tijdelijk gebruik en verbrede reikwijdte	2015	In uitvoering (een aspect) In voorbereiding (verbrede reikwijdte)

met geluid, gevaarlijke stoffen en beperkingen die samenhangen met de scheepvaart op het Amsterdam-Rijnkanaal. De gemeente bezint zich op een manier om ontwikkelingen te kunnen aanjagen.

Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

De grootste groep van de experimenten met een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte richt zich op een beperkt projectgebied.

Het brede pallet van de experimenteerruimte

Het Besluit uitvoering Chw geeft gemeenten voor hun hele grondgebied of voor een projectlocatie toestemming af te mogen wijken van de huidige regelgeving. Gemeenten kunnen een ruimtelijk plan met een verbrede reikwijdte vaststellen dat sterk lijkt op het omgevingsplan uit het wetsvoorstel van de Omgevingswet. Het gaat om de volgende faciliteiten:

- Verbrede reikwijdte – de totale fysieke leefomgeving
- De 'verbrede reikwijdte' betekent dat het plan niet alleen over een 'goede ruimtelijke ordening' gaat, maar is gericht op een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en op een goede omgevingskwaliteit. Dit maakt het mogelijk een integraal plan op te stellen, dat alle aspecten van de fysieke leefomgeving omvat.
- Verordeningen kunnen deel uitmaken van het plan
- Onderwerpen die gemeenten nu in verordeningen regelen kunnen worden opgenomen in het bestemmingsplan met de verbrede reikwijdte. Naar verwachting levert dat minder en beter op elkaar afgestemde regels op.
- Faseren van onderzoek
- Onderzoek naar de gevolgen van het plan kan gefaseerd worden uitgevoerd. Bij de vaststelling volstaat globaal onderzoek naar de vraag of het plan in beginsel uitvoerbaar is. Gedetailleerd en vaak kostbaarder onderzoek hoeft pas te worden uitgevoerd bij een concreet initiatief voor invulling van een planonderdeel.
- Plantermijn van twintig jaar
- Een looptijd van 20 jaar (in plaats van de huidige 10 jaar) maakt het mogelijk om een flexibel plan op te stellen. Deze functionaliteit loopt vooruit op het omgevingsplan, dat geen beperkte looptijd meer kent.
- Tijdelijk gebruik gedurende tien jaar
- Bij de flexibele invulling van een plangebied is de gebruikelijke termijn van vijf jaar wat kort.



Helmond Automotiv Campus

- Uitstellen gedetailleerd grondexploitatieplan
- Net als het 'onderzoek' mag ook het 'grondexploitatieplan' bij vaststelling van het plan globaal zijn en kan het kostenverhaal worden doorgeschoven naar het moment dat een plan de vergunningprocedure ingaat.
- Planschade voorzienbaar na drie jaar
- Het recht op planschade vervalt als planologische bouw- en gebruiksmogelijkheden ten minste drie jaar ongebruikt zijn gebleven.
- Wijzigingen in het bestemmingsplan delegeren naar het college van B en W
- De gemeenteraad kan de bevoegdheid tot het wijzigen van bepaalde onderdelen van het bestemmingsplan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders.
- Opnemen meldplicht in het plan
- Initiatiefnemers kunnen worden verplicht om bepaalde activiteiten vooraf te melden of mogen activiteiten niet verrichten zonder omgevingsvergunning. Dit biedt gemeenten de gelegenheid om bijvoorbeeld aanvullende eisen te stellen voor activiteiten, die gevolgen voor de leefomgeving kunnen hebben.
- Flexibiliteit met beleidsregels
- Het plan kan globale planregels bevatten die – naar keuze – de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders invullen met meer gedetailleerde beleidsregels. Deze constructie biedt flexibiliteit.
- Gebiedsgerichte milieuvoorschriften
- Met gebiedsgerichte maatwerkvoorschriften in het plan kunnen bepaalde milieuregels van toepassing zijn op een bestemming of toegekende functie in plaats van alleen op individuele inrichtingen.
- Afwijken geluidsnorm
- De mogelijkheid wordt geboden om in het plan gebieden aan te wijzen waar voor geluid hogere grenswaarden op de gevel van geluidgevoelige gebouwen gelden, dan is bepaald in het Activiteitenbesluit milieubeheer. Voorwaarde is dat het geluidniveau binnen deze gebouwen wél binnen de toegestane grenswaarde blijft.

De voorbereiding van een bestemmingsplan vergt tijd, zoals ook bij de ontwikkelingsgebieden (H4) is geconstateerd. Daarom is voor de meeste plannen nog niet duidelijk op welke van de bovengenoemde onderdelen de experimenten zich gaan richten. Enkele trends tekenen zich wel af. Diverse experimenten richten zich op de herstructurering binnen bestaand stedelijk gebied, waarbij veelal een organische ontwikkeling – afgestemd op de marktvraag wordt voorgestaan. Verlenging van de wettelijke geldingsduur van 10 naar 20 jaar is dan een noodzakelijke voorwaarde. Dit aspect komt dan ook in veel experimenten terug. Een ander argument om een experiment te starten is de verankering van duurzaamheid in het plan. Voorwaarden op het terrein van milieu en energie zijn dan onderdeel van de regels. Ook lijken veel gemeenten gebruik te willen maken van de mogelijkheid om onderzoek en het opstellen van een gedetailleerd exploitatieplan te faseren.

Voor vijf gebieden is inmiddels een plan in procedure gebracht: provinciaal inpassingsplan Logistiek Park Moerdijk in Noord-Brabant en de bestemmingsplannen Oosterwold in Almere, Bloemendalerpolder in Weesp, Bergwijkpark in Diemen en Spoorzone in Culemborg. Dit laatste plan (vastgesteld op 10 juni 2015) maakt beperkt gebruik van de experimenteermogelijkheden van de Chw. Het plan kent geldingsduur van 20 jaar en verder is het beeldkwaliteitsplan direct aan het plan gekoppeld (bij het verlenen van de

omgevingsvergunning moet voldaan worden aan het beeldkwaliteitsplan). Doordat tegen het plan beroep is aangetekend, is het nog niet onherroepelijk. Het plan voor woningbouw in de Bloemendalerpolder in Weesp (ontwerp heeft van 29 mei tot en met 9 juli 2015 ter inzage gelegen) kent een gebruikelijke opzet en maakt vooralsnog zeer beperkt gebruik van de experimenteerruimte.

De provincie Noord-Brabant heeft op 6 februari 2015 het provinciaal inpassingsplan Logistiek Park Moerdijk vastgesteld. De experimentele aanpak betreft naast de verlenging van de plantermijn tot 20 jaar vooral de behoefte om duurzaamheid stevig in het plan te verankeren. Tegen het plan is beroep aangetekend, hierdoor is het plan nog niet onherroepelijk.

Logistiek Park Moerdijk: duurzaamheid binnen het eerste experimentele omgevingsplan

Provinciale Staten van Noord Brabant hebben op 6 februari 2015 het provinciaal inpassingsplan en het exploitatieplan Logistiek Park Moerdijk vastgesteld. Logistiek Park Moerdijk (142 ha logistieke kavels) moet uitgroeien tot een van de grootste logistieke bedrijvenparken in Nederland met naast opslag en distributie ook toevoeging van extra waarde door assemblage of montage.

De provincie Noord-Brabant benut twee mogelijkheden van het experiment van het inpassingsplan met verbrede reikwijdte. Aangezien het circa 16 jaar zal duren voordat het gebied geheel is uitgegeven is de verlenging van de geldingsduur van het inpassingsplan van de wettelijke 10 naar 20 jaar nodig. Meer in het oog springen de eisen die in het plan zijn opgenomen voor duurzaamheid, logistiek, landschap en natuur. Deze eisen gaan verder dan 'een goede ruimtelijke ordening' en sluiten direct aan bij het brede begrip 'fysieke leefomgeving' binnen het experiment verbrede reikwijdte. De beoordelingsrichtlijn van de Dutch Green Building Council (BREEAM-NL) voor de duurzaamheidsprestatie van gebouwen en gebieden is direct in de planregels verankerd. Een nieuw te maken gebouw moet gecertificeerd zijn volgens BREEAM-NL (of vergelijkbaar), anders moet de omgevingsvergunning worden geweigerd. Het Havenschap Moerdijk moet het Logistiek Park Moerdijk laten certificeren volgens het kwaliteitsniveau 'good' van BREEAM-NL BRL Gebiedsontwikkeling. Als hier niet aan is voldaan is sprake van strijdig gebruik, waartegen bestuurlijke handhaving kan worden toegepast. De in gebruik name van de voor de ontsluiting belangrijke 'interne baan', inclusief beplanting en verlichting die deze route geschikt maakt als ecologische verbinding voor vleermuizen, is gekoppeld aan de omgevingsvergunning voor gebouwen. Iets dergelijks geldt voor de natuurcompensatie en de aanleg van een dubbele bomenrij. Op deze wijze legt de provincie de overeengekomen ambities voor duurzaamheid juridisch bindend vast.

Almere heeft het ontwerp-bestemmingsplan Oosterwold op 15 juni 2015 ter inzage gelegd. Anders dan de meeste andere experimenten met een bestemmingsplan verbrede reikwijdte gaat het om een groot agrarisch gebied dat in de loop van de jaren moet worden omgevormd tot een groen woon- en werkgebied. Het plan maakt op verschillende manieren gebruik van de experimenteermogelijkheden van de Chw.

Oosterwold: organische gebiedsontwikkeling

Oosterwold is een gebied van 4300 ha landbouwgebied tussen Almere en Zeewolde. Door initiatieven van burgers bedrijven en instellingen kan het gebied zich de komende 20 jaar organisch ontwikkelen naar een groen woon-werkgebied, waarbij het agrarische karakter voor een groot deel behouden blijft. De gemeente maakt gebruik van de experimenteerruimte van Chw:

- verlengde tijdhorizon (20 jaar in plaats van de normale 10 jarige geldingsduur van een bestemmingsplan);
- integratie verordeningen (Algemene Plaatselijke Verordening is onderdeel van het plan, de bouwverordening wordt grotendeels buiten toepassing verklaard);
- doorschuiven exploitatieplan naar de vergunningenfase (de economische uitvoerbaarheid wordt dan per initiatief aangetoond);
- vormvrij bestemmingsplan (het plan maakt onderscheid tussen beheer- en ontwikkelregels. De beheerregels leggen bestaand gebruik vast; de ontwikkelregels bevatten spelregels voor de transformatie);
- opstellen eigen milieukwaliteitseisen (die ruimer zijn dan de gebruikelijke eisen als het gaat om vrijwillige acceptatie van bedrijfshinder).
- Uitstel van onderzoek (gedetailleerd onderzoek vindt plaats als zich een concreet initiatief aandient)

Het plan wijst geen functie toe maar geeft spelregels om een kavel in gebruik te kunnen nemen – de omvang van de kavel en de ligging zijn naar keuze. Iedereen moet de gekozen kavel zo inrichten en gaan gebruiken dat een aangrenzende gebruiker geen last ondervindt. De milieucontour moet op eigen grond liggen. De ontsluiting moet logisch aansluiten op het collectieve systeem. Bij de ontwikkeling van een kavel hoort dus ook de zorg voor de ontsluiting en de aansluiting op nutsvoorzieningen. De spelregels schrijven verder de maximale bebouwing en de minimale percentages voor water en groen voor.

Onderzoek speelt in diverse experimenten een rol. Het gaat daarbij onder meer over de verhouding tot de milieueffectrapportage, zowel naar inhoud als procedure. Den Haag maakt in de Binckhorst een Omgevings Effect Rapport (OER), dat zowel plantoelichting is als Milieueffectrapport. Naar inhoud speelt de vraag hoe een organische -en dus deels onbekende- ontwikkeling op effecten kan worden beoordeeld. In de toelichting op de Omgevingswet[44] is hiertoe een onderscheid gemaakt in 'of' en 'hoe.' In de planfase kan het onderzoek zich dan beperken tot de vraag 'of' een voornemen 'niet evident onuitvoerbaar' is en pas bij de uitwerking van een bouwplan komt de vraag 'hoe' het plan inpasbaar is. Zowel Hembrug (Zaanstad) als de Binckhorst (Den Haag) staan voor de opgave om in hun experiment antwoorden te vinden. Dat antwoord omvat ook de vraag welke onderzoekslast de (particuliere) initiatiefnemer van een bouwplan krijgt toebedeeld en welke rol de overheid heeft bij het aanleveren van basisinformatie.

[44] Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 152, paragraaf 4.4.9



Eindhoven Strijp S

De oerkracht van de Binckhorst
De Binckhorst is een fors bedrijventerrein midden in de stedelijke agglomeratie van de gemeente Den Haag. De crisis heeft de plannen van de gemeente om de Binckhorst met een masterplan tot woongebied te transformeren volledig ingehaald. De gemeente kiest nu voor 'organisch ontwikkelen.' De taakverdeling is als volgt. De gemeente zorgt voor een ruimtelijke structuur en de inrichting van de buitenruimte. De initiatieven komen uit de markt. Bij deze aanpak hoort ook een ander instrumentarium. De markt moet niet bij voorbaat struikelen over de talrijke overheidsregels. Het afhandelen van initiatieven moet snel en integraal verlopen. Het Haags Initiatieven Team (HIT) helpt initiatiefnemers doelgericht en met snelheid. Het bestemmingsplan krijgt een verbrede reikwijdte en dient als integraal kader. Het plan wordt opgezet vanuit het OER: Omgevings Effect Rapport. Het werkproces begint met het in beeld brengen van alle bestaande wetgeving, beleidsregels en ambities met een fysieke component. Door alle beleid met elkaar te confronteren worden keuzes inzichtelijk gemaakt en kan de gewenste omgevingskwaliteit per deelgebied worden bepaald.
Dat wordt vastgelegd in de regels en de verbeelding van het plan.
Het OER is toelichting op het plan en het milieueffectrapport in één. Deze heldere en integrale kaders van de overheid moeten de weg banen voor initiatieven. De gemeenten streeft er naar in 2016 het plan vast te stellen.

Hembrug: aan de voorkant alleen basaal onderzoek?!
De gemeente Zaanstad ontwikkelt het voormalige defensieterrein Hembrug van een 'no go area' tot een gemengd stedelijk gebied met creatieve bedrijvigheid, culturele instellingen, horeca en woningen. Het Hembrugterrein ligt prachtig aan het water, bevat bos en monumenten maar kent ook een stevige verontreiniging van de bodem en over het gebied liggen contouren van externe veiligheid en geluid. Het gebied zal op een flexibele en organische manier worden ontwikkeld, te beginnen met de verhuur van bestaande monumentale gebouwen en openstelling van het terrein voor publiek. Het bestemmingsplan met de verbrede reikwijdte wordt voorbereid met kaders voor de ruimtelijke ontwikkeling, die zijn onderbouwd met 'basaal' onderzoek. Als een initiatiefnemer met een concreet plan komt, zal de precieze inpassing met nader onderzoek moeten worden onderbouwd. Dit legt meer 'huiswerk' dan gebruikelijk bij de ontwikkelaar van een bouwplan.
Een bijzonderheid in Hembrug is verder de blijvende geluidoverlast. Onderzocht wordt of permanente afwijking van de geluidnorm mogelijk is onder de Interimwet stad- en milieubenadering. Dat vergt een exacte onderbouwing, waarbij de gemeente voor de opgave staat om dit goed te combineren met de beoogde organische ontwikkeling en met het uitstel van gedetailleerd onderzoek binnen het experiment onder de Chw.

Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het gehele grondgebied

De actualiseringsplicht voor de bestemmingsplannen vormt in enkele gemeenten mede aanleiding om het experiment met de verbrede reikwijdte niet voor een projectgebied, maar gemeentebreed aan te gaan. Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het gehele grondgebied komt meestal in fasen tot stand. Na verloop van tijd is dan, net als de toekomstige situatie onder de Omgevingswet, één plan voor het hele grondgebied beschikbaar. In de experimenten voor het hele gemeentelijke grondgebied staat – meer dan in de experimenten voor een te ontwikkelen projectgebied – de beheervraag centraal: hoe worden het huidige gebruik en beperkte ontwikkeling goed ondersteund.

Een belangrijk aspect is dan de integratie van de gemeentelijke verordeningen in het plan. In de experimenten wordt bezien welke verordeningen zich goed laten integreren, wat dat betekent voor het aantal regels en welke onderwerpen toch beter apart kunnen worden gehouden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de regels uit de Algemene Plaatselijke Verordening waarvoor de burgemeester bevoegd is. Aangezien voor het bestemmingsplan de gemeenteraad bevoegd is, zou integratie van deze onderdelen van de APV tot onduidelijkheden leiden in de aansturing en de toedeling van de verantwoordelijkheden.

> **Verordeningen: kappen, parkeren, bouwen**
>
> De gemeente Bussum kent 78 gemeentelijke verordeningen. De verordeningen met betrekking tot de fysieke leefomgeving neemt de gemeente op in het bestemmingsplan met de verbrede reikwijdte. Welke dat zijn, is niet altijd met een schaartje te knippen. De gemeente kiest voor opname in één plan van onder meer de bouwverordening, de bomenverordening, de drank- en horecaverordening, de erfgoedverordening, de parkeerverordening, de speelautomatenverordening, een deel van de APV, de verordening winkeltijden en de wegsleepverordening. Financiële regelingen (legesverordening met betrekking tot bouwen) of subsidies met fysieke component laat de gemeente er buiten.

Ook voor de gemeentebrede plannen is de geldingsduur van het plan 20 jaar, terwijl het omgevingsplan onbeperkt geldig is. Hier moet nog een aansluiting worden gevonden. Nog geen van de gemeenten heeft een (eerste fase) van een gemeentebreed plan als ontwerp ter inzage gelegd. Bussum is al wel ver gevorderd, waarbij een complicatie is dat een fusie met de gemeenten Naarden en Muiden in voorbereiding is. Zo ontstaat toch geen voor de gehele fusiegemeente dekkend plan.

Deventer pakt het breed aan

De gemeente Deventer heeft in 2012 de inhaalslag met de actualisatie van de bestemmingsplannen afgerond. Toch is Deventer niet klaar. De gemeente wil verder met de vergroting van de plangebieden, met uniformering en standaardisering. Dat moet tot minder regels en minder lasten leiden. Maar nog belangrijker is het centraal stellen van de leefomgevingskwaliteit. Integraal denken en handelen moet leiden tot toekomstbestendige en flexibele regels. Ruimte, ecologie, landschap, cultuurhistorie, milieu, verkeer en ga zo maar door, komen dan in één plan samen. De gemeente is enthousiast aangehaakt bij het experiment met de verbrede reikwijdte van het bestemmingsplan voor het gehele grondgebied. Het lopende proces voor de gemeentebrede structuurvisie is inmiddels omgezet in het opstellen van een integrale omgevingsvisie. Stapsgewijs zullen de komende jaren de bestaande bestemmingsplannen worden vervangen zodat één bestemmingsplan met een verbrede reikwijdte voor het gehele grondgebied ontstaat. Eerst komt het stedelijk gebied aan de beurt, daarna volgt het buitengebied. Het is een uitdagende opgave die begint met het inventariseren van alle toepasselijke beleidsregels en verordeningen.

Schema 34 Overzicht van de duurzame innovatieve experimenten 'Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het gehele grondgebied' ingedeeld naar ingangsjaar. Opgenomen is de stand van zaken per april 2015.

Duurzaam innovatief experiment	Experiment vooruitlopend op de omgevingswet	Stand van zaken
	Bestemmingsplan verbrede reikwijdte voor het gehele grondgebied	
Breda	2014	In voorbereiding
Bussum	2014	In voorbereiding
Deventer	2014	In voorbereiding
Meerssen: Omgevingsvisie (2014) en bestemmingsplan voor het gehele grondgebied (2015)	2014/2015	In voorbereiding
Oldenzaal	2014	In voorbereiding
Soest	2014	In voorbereiding
Venlo	2014	In voorbereiding

6 Projectuitvoeringsbesluiten

De projecten in afdeling 6 Chw

6.1 Makkelijke bypass

Het projectuitvoeringsbesluit (Hoofdstuk 2, Afdeling 6 Chw) is een makkelijk toepasbare bypass, waarmee een gemeente met een korte en eenvoudige procedure een project kan uitvoeren in afwijking van een bestaand ruimtelijk plan. Het projectuitvoeringsbesluit kan worden benut als een woningbouwproject (van 12 tot 2000 woningen) of een project met een maatschappelijke betekenis (onderwijs en zorg) niet past in het vigerende bestemmingsplan. Het projectuitvoeringsbesluit combineert de planologische toestemming en de benodigde uitvoeringbesluiten in één besluit. De gemeenteraad kan het projectuitvoeringsbesluit zonder nadere motivering benutten op eigen initiatief of op verzoek van een particuliere ontwikkelaar. Voor extra snelheid kan de raad de beslisbevoegdheid delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Beroep vindt plaats in één instantie onder toepassing van de bestuursrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw voor vereenvoudiging en versnelling van de beroepsprocedure.

Alternatieven voor het projectuitvoeringsbesluit

Een gebruikelijk alternatief voor het projectuitvoeringsbesluit is de 'omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan.' In de Voortgangsrapportage over de Chw 2012-2013 zijn de verschillen nader toegelicht. Het gaat om details, zoals de mogelijkheid tot fasering (niet mogelijk onder de Chw), het beroep (onder de Chw in één instantie met uitspraak binnen 6 maanden, maar met schorsende werking). Welke procedure het meest snel en zeker is hangt van de situatie af.

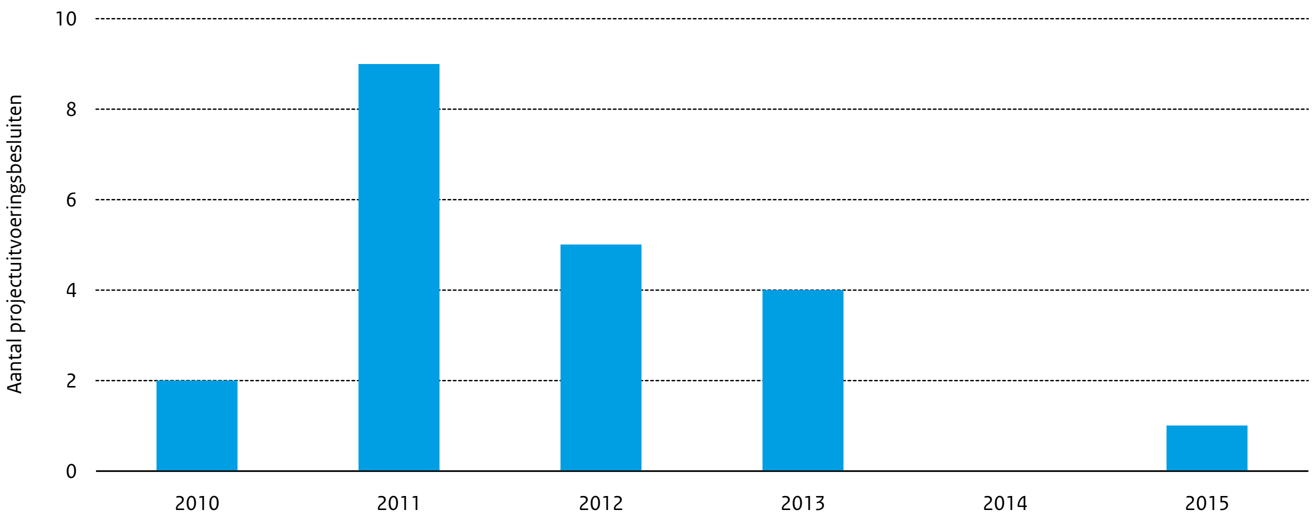
Ondanks dat het projectuitvoeringsbesluit wordt gezien als een eenvoudig toe te passen procedure, is de bekendheid met deze aanpak beperkt gebleven. Het projectuitvoeringsbesluit wordt beperkt toegepast.

6.2 Soorten en aantallen projectuitvoeringsbesluiten

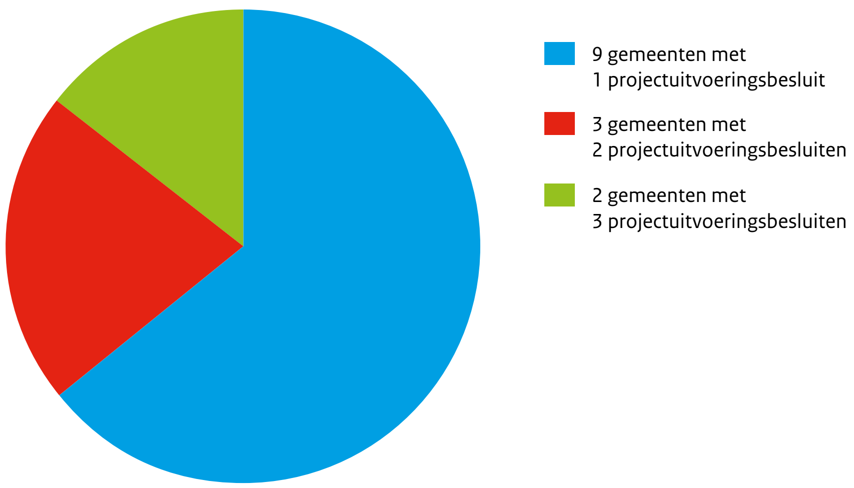
Anders dan de andere bijzondere voorzieningen onder de Chw gaat aan de toepassing van het projectuitvoeringsbesluit geen formele aanwijzing vooraf bij AMvB. Omdat ook een melding aan het ministerie van IenM niet wordt verlangd, bestaat geen volledig beeld van de toepassing van het projectuitvoeringsbesluit. Door te zoeken naar de openbare kennisgevingen van een projectuitvoeringsbesluit is toch een redelijk betrouwbare indruk van de toepassing verkregen, die wordt benut voor het samenstellen van dit hoofdstuk in deze Voortgangsrapportage.

Sinds het van kracht worden van de Chw tot aan medio 2015 zijn in totaal 21 projectuitvoeringsbesluiten aangetroffen. Onderstaand Schema 35 laat de verdeling over de jaren zien, waarbij de start van de formele procedure (publicatie van het ontwerp) als meetmoment is genomen. Als hoogtepunt zijn in 2011 negen ontwerp-projectuitvoeringsbesluiten ter visie gelegd. In de jaren daarna is dit aantal afgenomen tot nog maar één nieuw projectuitvoeringsbesluit in 2015.

Schema 35 Het aantal projectuitvoeringsbesluiten, geteld op de eerste dag van de tervisielegging van het ontwerp.



Schema 36 Aantal toepassingen van het projectuitvoeringsbesluit per gemeente tot medio 2015.



De 21 projecten worden uitgevoerd door 13 gemeenten. Vijf gemeenten hebben meer dan één projectuitvoeringsbesluit vastgesteld. De verdeling is hierboven grafisch weergegeven.

Het projectuitvoeringsbesluit kent twee toepassingsgebieden: woningbouw of een maatschappelijk doel (medische zorg of onderwijs). Van de 21 projecten gaat het in 16 gevallen om woningbouw, een medische zorginstelling, een school en drie combinaties van woningbouw en zorg. De woningbouwprojecten zitten in de range van 12 tot maximaal 84 woningen, dat zijn relatief kleine projecten in vergelijking tot het maximaal toegestane aantal van 2000 woningen per projectuitvoeringsbesluit.

De doorlooptijd van de procedure vanaf het moment dat de ontwerp-projectuitvoeringsbesluit ter visie ligt tot het onherroepelijk besluit varieert van 3 tot 12 maanden. Van de 21 projectuitvoeringsbesluiten staan er 20 onherroepelijk vast. Van deze 20 is in twee gevallen beroep aangetekend bij de Raad van State. Inclusief de uitspraak van de Raad van State hebben deze zaken respectievelijk 8 en 12 maanden in beslag genomen. Voor twee van de twintig onherroepelijke projectuitvoeringsbesluiten is een delegatiebesluit genomen waarmee de gemeenteraad de afhandeling van het projectuitvoeringsbesluit overlaat aan het college van burgemeester en wethouders. In deze twee gevallen heeft de procedure respectievelijk 3 en 4 maanden geduurd. Voor de procedure die medio 2015 nog loopt is eveneens een delegatiebesluit door de Raad genomen.

In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van alle stappen van de projectuitvoeringsbesluiten.

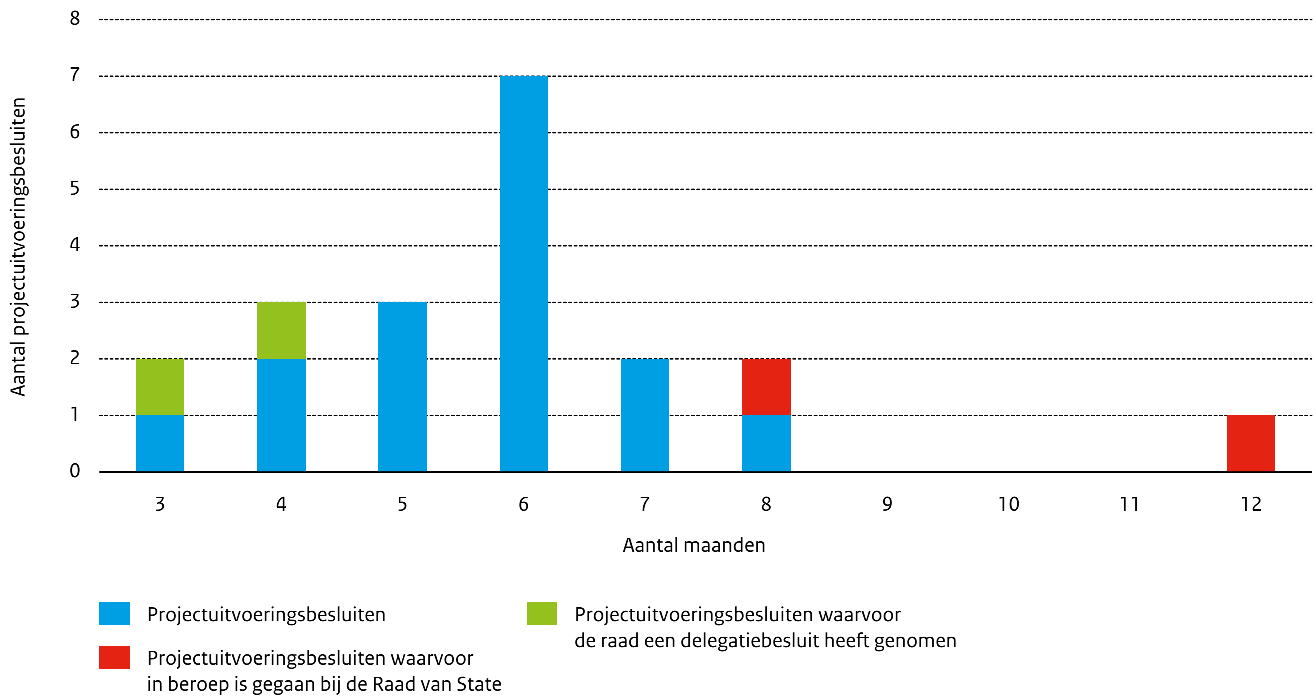
6.3 Ervaringen in de projecten

De gemeenten waar projectuitvoeringsbesluiten tot stand zijn gebracht noemen uiteenlopende argumenten voor de toepassing van dit instrument (soms meerdere argumenten per project).

In ongeveer een kwart van de gevallen is het initiatief genomen door een particuliere ontwikkelaar. De gemeente is vervolgens gestart met de procedure. In de andere gevallen is de gemeente zelf initiatiefnemer. In een enkel geval kwam daar leergierigheid bij kijken: het uitproberen van een nieuw beschikbare procedure. In veruit de meeste gevallen is snelheid de belangrijkste drijfveer en de keuze van het projectuitvoeringsbesluit een bewuste keuze die past bij een specifieke situatie. Zo'n specifieke situatie betreft de gemeenten (bijna 30%) die een beroep verwachtten tegen het te nemen besluit. Door het projectuitvoeringsbesluit als dragende procedure te kiezen verzekert de gemeente zich van een snelle beroepsgang (in één instantie, met uitspraak binnen zes maanden). Enkele gemeenten hebben tempo gemaakt door de delegatie van de besluitvorming aan het college van burgemeester en wethouders. Enkele gemeenten noemen de mogelijkheid de hogere grenswaarde ingevolge de Wet geluidhinder in het besluit te integreren als voordeel.

Bewuste afweging
Eén gemeente geeft aan expliciet de coördinatieregeling van de Wet ruimtelijke ordening te hebben afgewogen tegen het projectuitvoeringsbesluit. Vanwege de beperkte doorlooptijd in geval van een beroep en vanwege de coördinatie van alle vergunningen heeft de gemeente de voorkeur gegeven aan het projectuitvoeringsbesluit. Dan ligt de regie bij één orgaan en zijn er geen zwakke schakels. De schorsende werking in geval van een beroep was vooraf ingecalculeerd. Een andere gemeente maakt een keuze die voor twee onderdelen van eenzelfde plangebied verschillend uitpakt. Zorgwoningen worden vooruitlopend op het bestemmingsplan met een projectuitvoeringsbesluit tot stand gebracht; omdat het traject via het bestemmingsplan wat meer flexibiliteit biedt worden eengezinswoningen via een herziening van het bestemmingsplan gerealiseerd.

Schema 37 Doorlooptijd van de twintig onherroepelijke projectuitvoeringsbesluiten in maanden vanaf het moment van ter visielegging van het ontwerp tot het moment waarop het besluit onherroepelijk is



De gemeenten die een projectuitvoeringsbesluit hebben toegepast geven aan daarover tevreden te zijn. Op de vraag of zij dit instrument een volgende keer weer willen inzetten, wordt echter terughoudend gereageerd. Het hangt af van de omstandigheden welke procedure de voorkeur krijgt. De praktijk laat zien dat de gemeenten het instrument van het projectuitvoeringsbesluit steeds minder gebruiken en dat de toepassing in feite tot stilstand is gekomen. Ook vanuit de markt wordt zelden gevraagd om toepassing van het projectuitvoeringsbesluit. Blijkbaar zijn voldoende alternatieven voorhanden. Ook zullen de onbekendheid met het instrument en de extra inspanning die het kost om een weinig gebruikt instrument toe te passen redenen zijn voor het geringe gebruik. Het is echter wat speculeren, want uitdrukkelijk onderzoek is op dit punt niet beschikbaar.



Breda Heuvel

7 Lokale Projecten met nationale betekenis

De projecten in Afdeling 7 Chw

7.1 Breed draagvlak als basis

De projecten van Afdeling 7 Chw zijn lokale, regionale of bovenregionale projecten met nationale betekenis. Deze bijzondere voorziening richt zich op samenwerking en draagvlak en komt voort uit het advies 'Sneller en Beter'[45]. Essentie is dat een brede verkenning moet leiden tot draagvlak voor de gekozen oplossing: de aandacht die wordt besteed aan een brede verkenning en het verkrijgen van overeenstemming met alle betrokkenen aan de voorkant van een project moet zich terugbetalen in een vlot verloop van de uitvoering.

De eisen voor toepassing van de Afdeling 7 Chw lokale projecten met nationale betekenis

- Een brede verkenning die uitmondt in een structuurvisie, waar alle betrokken overheden uitdrukkelijk mee instemmen
- Een projectcommissie waarin de overheden samenwerken aan de realisatie
- Gebruik van de coördinatieregeling Wro voor de bundeling van de ruimtelijke toestemming en de uitvoeringsbesluiten

De minister van IenM wijst de lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis aan bij AMvB. De projecten vallen onder de regels voor bestuursrechtelijke versnelling, inclusief de verlichting van de m.e.r.-procedure van Hoofdstuk 1 Chw.

7.2 Soorten projecten en voortgang

Binnen Afdeling 7 Chw zijn in totaal drie lokale projecten met nationale betekenis aangewezen, al direct in de eerste tranche van het Besluit uitvoering Chw in 2010. Het gaat om de stationslocaties Rotterdam Central District en Stationsgebied Utrecht en om de FlorijnAs dat een deel van het stedelijk gebied in Assen omvat, inclusief de overgangszone naar het buitengebied. De afgelopen vijf jaar hebben zich geen nieuwe projecten in Afdeling 7 aangediend. De drie aangewezen projecten zijn grotendeels in uitvoering, alleen voor het Jaarbeursgebied, dat onderdeel uitmaakt van het Stationsgebied Utrecht, moet nog een structuurvisie tot stand komen. De structuurvisie is, binnen Afdeling 7 Chw, het document waarover alle betrokken overheden hun brede commitment voor de inhoud tot uitdrukking brengen en dat de basis vormt voor de snelle uitvoering.

[45] Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie Elverding), april 2008

Schema 38 Overzicht van de lokale projecten met nationale betekenis ingedeeld naar type en het ingangsjaar.

Lokale projecten met nationale betekenis	Ontwikkeling woon/werkgebied met natuur en landschap	Stationsgebied	Stand van zaken
Assen: FlorijnAs	2010		In uitvoering
Rotterdam: Central District		2010	In uitvoering
Utrecht: Stationsgebied		2010	Deels in uitvoering

Doorbraak in de planvorming voor het Jaarbeursgebied Utrecht
Voor het Utrechtse Jaarbeursgebied (fase 2 van het project Stationsgebied Utrecht) was nog steeds geen structuurvisie tot stand gekomen. Dit had te maken met het lang uitblijven van strategische beslissingen van de belangrijkste grondeigenaar in het gebied, de Jaarbeurs, en de tijdrovende politieke besluitvorming over het al dan niet aanleggen van een tunnel onder het Westplein. Inmiddels heeft de Jaarbeurs de koers bepaald en is volop actief met de herontwikkeling. Op 9 juli 2015 heeft de gemeenteraad de toekomstvisie Utrecht centrum, fase 2 vastgesteld, inclusief het principebesluit om af te zien van een tunnel. Op basis van deze visie, wordt de structuurvisie voorbereid. Daarbij komt wel weer een nieuwe ruimtelijke/juridische vraag op. Behoort het 'oude centrum binnen de singels' in ruimtelijke, economische en verkeerskundige zin, niet bij het plangebied?

In het verslagjaar (tot medio 2015) gaat de uitvoering van plannen binnen de drie projecten gestaag verder. In Rotterdam zal, na de opening van het Centraal Station in 2014, het grootschalige kantoorgebouw First Rotterdam in 2015 worden opgeleverd.

First Rotterdam
De nieuwbouw van First Rotterdam bestaat uit een rechthoekig bouwblok van 35 meter hoog met daarbovenop een toren van 130 meter met hierin 44.500 m2 kantoren, 800 m2 commerciële ruimte en 190 ondergrondse parkeerplaatsen. Het ontwerp van First Rotterdam is van de Architecten Cie. De onderste twee lagen hebben naast entreelobby's ook publieke functies, zoals een restaurant en een kunstgalerie. Om de bouw van First Rotterdam mogelijk te maken is de uitbreiding van het Bouwcentrum aan het Weena gesloopt, De aanwezige baksteensculptuur van de Engelse kunstenaar Henry Moore (Wall Reliëf no. 1) keert terug in de gevel van de nieuwbouw.

De FlorijnAs in Assen richt de uitvoeringsplanning op afronding van alle werkzaamheden voor 2020. Dat betekent dat telkens meer deelprojecten worden voorbereid en uitgevoerd. Diverse deelprojecten zijn ook al afgerond.

Blauwe As en andere projecten in Assen
Voor het deelproject Blauwe As (bevaarbaar maken van het Kanaal) zijn drie beweegbare fietsbruggen opgeleverd, wordt aan twee autobruggen gewerkt en staan een laatste brug en sluis voor 2016 in de planning. Aan de Stadsboulevard wordt (in fasen) volop gewerkt en de bouw van het nieuwe NS-station wordt voorbereid. Voor een betere bereikbaarheid van onder meer het bedrijventerrein Werklandschap Assen en het TT-circuit in Assen Zuid is in 2015 de aansluiting op de A28 fors verbeterd.

Utrecht Stationsgebied is een bijzonder dynamisch bouwgebied, waarin de bouw van talloze projecten wordt gecombineerd met het normaal functioneren van dit vervoersknooppunt.

Werk in uitvoering in het Utrecht Stationsgebied
Het nieuwe Stadskantoor en TivoliVredenburg (met het voormalige Muziekcentrum Vredenburg, het poppodium Tivoli en het Jazzcentrum SJU) zijn al in gebruik genomen. De OV-terminal werkt gefaseerd toe naar oplevering in 2016. In 2015 staat er weer water in een deel van de Catharijnesingel en de herinrichting van het Jaarbeursplein wordt in stappen tot stand gebracht.

7.3 Ervaringen in de projecten

Alle drie de lokale projecten met nationale betekenis zijn na de totstandkoming en het brede commitment voor hun structuurvisie druk bezig met het 'echte werk': de voorbereiding, de uitvoering en in de ingebruikname van (kantoor)gebouwen, van openbaar vervoer terminals, van weg- en waterinfrastructuur en van de openbare ruimte.

Een aantal publieke functies binnen de gebieden komt planmatig tot stand, zoals de stationsgebouwen: in Rotterdam is de OV-terminal gereed, in Utrecht volop in aanbouw en in Assen in voorbereiding. Ook de weginfrastructuur en de openbare ruimte wordt publiek aangepakt volgens een vooraf vastgesteld schema. Voor private investeringen is de markt meer bepalend voor de inhoud en het tempo van de ontwikkeling. Ook daar worden resultaten geboekt, zoals met een groot kantoorgebouw (First) in Rotterdam, maar daarnaast zijn plekken waar marktinitiatieven nog wat op zich laten wachten. De ontwikkeling van het Schiekadeblok in Rotterdam kent bijvoorbeeld nog weinig voortgang. Het Jaarbeursterrein in Utrecht bevindt zich nog in de planfase. Intussen zijn de Jaarbeurs en de gemeente Utrecht wel bezig om gezamenlijk een structuurvisie op te stellen. Voor het Havenkwartier in Assen is de koers verlegd van een door de gemeente geprogrammeerde ontwikkeling naar een meer organische marktgeoriënteerde aanpak. Dat betekent overigens niet dat de gemeente achterover leunt. Om het gebied aantrekkelijk

te houden maakt de gemeente werk van tijdelijkheid. Een voorbeeld is een voormalige graansilo waarin doorstartende ondernemers een tijdelijke plek kunnen krijgen. Ook ondersteunt de gemeente een initiatief voor de bouw van 72 woningen op het Veemarktterrein.

De bijdrage van de aanwijzing van de Chw aan de voortgang van de projecten is deels van juridische aard, maar moet vooral worden gezocht in termen als commitment, extra aandacht en meer focus. De ondertekening van de structuurvisie is meer dan een papieren tijger. Ten eerste brengt de ondertekening met zich mee dat het veelkoppige rijk, met tal van ministeries, een duidelijk aanspreekpunt krijgt voor het project. Dit leidt tot een beter afgestemde rijksinbreng en deuren worden op een hoger niveau geopend dan gebruikelijk. Niet gezegd is dat anders geen contact was verkregen en het niet was gelukt om inhoudelijke overeenstemming te bereiken. Maar het helpt wel en tot versnelling leidt het zeker. De partners leren elkaar al in een vroeg stadium, bij het opstellen van de structuurvisie, beter kennen. Die bekendheid en het commitment ondersteunt de programmering van uitvoeringsmaatregelen. Of anders gezegd: de partners richten hun programmering meer op het totaalproject. Dat versnelt de uitvoering, precies zoals de bedoeling is van deze bijzondere voorziening onder de Chw. De bestuurlijke samenwerking zorgt voor focus en aandacht en die aandacht betekent ook dat de ambtelijke organisatie meer is gespitst op een snelle uitvoering. Een direct voordeel is dat bij beroepen de bestuursrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 van de Chw van toepassing zijn. Dat zorgt voor snellere uitspraken in beroepszaken.

Winstpunten in FlorijnAs

Tot nu toe is in zes gevallen geprofiteerd van de versnelling van de beroepsprocedure bij de Raad van State, wat naar inschatting vanuit het project per geval een tijdwinst van ruim één jaar betekende. Het gaat hierbij om vestigen van voorkeursrecht op het stadsbedrijvenpark, het bestemmingsplan Stadsboulevard-Noord, de totstandkoming van het fietspad Oude Spoorbaan, het bestemmingsplan voor het werklandschap Assen-Zuid, de bouw van het TT Institute en de realisatie van de Toegangspoort Drentsche Aa in de gemeente Aa en Hunze.

In de deelgebieden zijn positieve ervaringen opgedaan met de samenwerking. Voor 'Assen aan de Aa' is de samenwerking tussen gemeente en waterschap versterkt en is van de gemeentelijke ambitie een gezamenlijke ambitie gemaakt. Dankzij het gezamenlijke traject rond de



Assen Havenkwartier

Structuurvisie FlorijnAs realiseert het waterschap nu een deel van zijn Kaderrichtlijn Water-opgave rond het Deurzer- en Anreeperdiep. Dit zorgt voor een belangrijke impuls aan de recreatieve en natuurwaarden van het Drentsche Aa-gebied.

Versnelling en vereenvoudiging in het Stationsgebied Utrecht
Bij vijf bezwaar- en beroepsprocedures in het stationsgebied Utrecht, heeft de Chw zijn nut bewezen, onder meer doordat uitspraken van de Raad van State versneld afkomen. De RvS maakte zelfs excuus toen zij in één geval na de wettelijke termijn tot een uitspraak kwam.

In de tweede tranche van het Besluit uitvoering Chw is voor het Stationsgebied Utrecht (binnen het projectgebied van Afdeling 7) ook gebiedsgericht bodembeheer toegestaan (zie paragraaf 5.4.1.). Volgens het project heeft dit in procedurele zin en in onderzoekeisen veel voordeel gebracht. Het systeem van meldingen in plaats van een vergunningstelsel heeft zowel in tijd als in geld (veel minder bodemrapporten) voor grote effectiviteit en efficiency gezorgd. Het heeft tot nu toe enkele honderden procedures gescheeld. Per project de belangrijkste punten:

- bodembeheer: een van de belangrijkste elementen van de wet is de ruimte om op lokaal niveau (experimenteel) eigen regels op te stellen voor een nieuw en sneller praktijkkader. Dit onderdeel is zeer ruim toegepast en ook zeer succesvol om te versnellen en te vereenvoudigen.
- biowasmachine: Dit instrument dateert eigenlijk al van voor de Chw, maar is als (voorbeeld)project op de lijst geplaatst. De biowasmachine is een succesvol instrument gebleken, is ruim toegepast (zowel bij bemalingen als bij warmte koude opslag (WKO's) voor vastgoedprojecten) en heeft geleid tot versnelling en vereenvoudiging.

De positieve ervaringen in de projecten van Afdeling 7 hebben de afgelopen vijf jaar niet geleid tot meer aanmeldingen en aanwijzingen van lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis. De vraag 'waarom niet wordt aangehaakt' moet eigenlijk worden gesteld aan de lokale en regionale projecten die zich niet hebben gemeld. Wie dat zijn, is lastig vast te stellen. Daarom is de vraag voorgelegd aan betrokkenen in de drie wel aangewezen projecten. Zij brengen naar voren dat de aanpak en inhoud van Afdeling 7 aantrekkelijke mogelijkheden biedt. Dat toch geen nieuwe projecten tot stand komen wijten ze aan de bouwwereld, die sinds 2008 in belangrijke mate stil is gevallen. Er worden weinig projecten met nationale allure gestart. Bovendien zijn projectleiders niet bekend met de procedure tot aanwijzing van afdeling 7 en gaan ze op zoek naar een aanpak die in hun optiek eenvoudiger is.

Waarom zijn er niet meer projecten van nationale betekenis?
De argumenten gehoord vanuit de drie projecten die wel zijn aangemeld:

- De procedure voor aanwijzing duurt te lang. Na de aanmelding bij het ministerie van IenM volgt de formele procedure van aanwijzing bij AMvB. Dat vergt gemiddeld bijna elf maanden (zie paragraaf 3.3). Voor een aanpak die tot versnelling moet leiden is dat een 'afschrikwekkende' hobbel.
- Door de crisis is het aantal grote projecten dat het instrumentarium kan toepassen heel beperkt.
- De term 'van nationale betekenis' schrikt af. Dat lijkt een hoge barrière te zijn om een initiatief aan te melden.
- De noodzaak om een structuurvisie op te stellen kan tot terughoudendheid leiden. Het opstellen kost immers tijd en geld.
- Er was politieke weerstand tegen de Chw, vanuit de vrees dat rechten van burgers en belanghebbenden in de knel komen.

Een belangrijke ervaring bij de drie lokale projecten met nationale betekenis is dat overeenstemming aan de voorkant van belang is voor het vlot doorlopen in de uitvoering. De Chw genereert extra bestuurlijke en ambtelijke aandacht. Dat leidt tot meer kwaliteit en snelheid in de besluitvorming.

Om de winst ook echt te kunnen inboeken zijn andere werkprocessen nodig. Zo heeft de gemeente Assen de interne organisatie aangepast om beter toegerust te zijn op een efficiënte toepassing van de coördinatieregeling. De vergunningverlening loopt nu sneller. De gemeente Rotterdam heeft een coördinator vergunningen speciaal belast met het aanjagen en afstemmen van de procedures. De private initiatiefnemer moet daarin meegaan en zich extra inspannen om het huiswerk snel en goed te doen.

Gewenning nodig
Bij de vergunningverlening in FlorijnAs werkt het vooroverleg met aannemers en samenwerking met andere overheden over het algemeen goed. Daar ging wel een periode van gewenning met de Chw en coördinatieregeling aan vooraf: in het beginstadium hielden aannemers/projectleiders soms onvoldoende met de Chw rekening in hun planningen, waardoor deze onder druk konden komen. Dit is echter door nieuwe werkprocessen beter gaan werken.

8 De ontwikkeling van kennis

8.1 Ondersteuning van de uitvoering

8.1.1 Het Praktijkfestival en andere kennisbijeenkomsten

De Chw dateert van maart 2010. Tijdens het Praktijkfestival op 21 april 2015 is terug gekeken en is vooruit geblikt. Naast de drijvende kracht achter de totstandkoming van de wet (oud-premier Balkenende) waren ook aanwezig de verantwoordelijke directeur-generaal van het ministerie van IenM (Kuijpers) en Staatsraad (Koeman), die waakt over een zorgvuldige juridische toepassing.

Van weerstand naar winstpunt

Chris Kuijpers directeur generaal Milieu en Internationaal van het ministerie van IenM zag bij de start van de Chw veel scepsis en weerstand. Nu vijf jaar later is dat beeld gewijzigd. Want het blijkt dat de burgers niet buiten spel staan en het milieu niet de dupe is. Er zijn juist veel pluspunten: snellere procedures en regelgeving wordt na een proefperiode binnen de Chw generiek verbeterd. De grootste winst is dat de experimenten de vrijheid krijgen om te zoeken naar oplossingen, zonder dat de juridische regels dat onnodig inperken.

Centraal tijdens het festival stonden de initiatiefnemers, de projectleiders en de andere deskundigen die projecten tot stand brengen met gebruikmaking van de Chw. Zij vertelden waar ze winst zagen, nog problemen hebben te overwinnen, resultaten boeken en kennis opdoen gericht op de toekomst.

Enkele citaten opgetekend tijdens het Praktijkfestival

- Ad Vlems: Ecodorp Boekel kan grotendeels binnen de huidige regelgeving worden gerealiseerd. Maar niet helemaal. Een paar afwijkingen van het Bouwbesluit zijn nodig.
- Kees Offringa: Meppel kreeg voor Nieuwveense Landen een eigen H5 van het Bouwbesluit. Dat bleek een gouden greep – de Chw is een goed instrument gebleken.
- Jocco Eijssen: Newtonpark is 1,5 ha regellicht terrein. 'Alles' is mogelijk en alleen wordt getoetst of voor gezondheid of milieu geen enge dingen gebeuren. De vergunning is in acht weken rond.
- Joep Vermeulen: De toepassing van het nieuwe systeem in het Haven- en Industriegebied Rotterdam verhoogt de snelheid en geeft vooraf duidelijkheid aan de bedrijven. Dat is nodig in een internationaal concurrerende markt.
- Conclusie van een discussie in beeldspraak: De verbetering van het juridische instrumentarium is belangrijk. Maar er moet ook aandacht zijn voor de chirurg die het instrument toepast. Samen maken ze de operatie.
- Eefje Remijn: Breda begint met één deelgebied en rolt het concept als een olievlek over de gemeente uit.
- Hans Damen: In de Omgevingswet wordt de eindverantwoordelijkheid voor monitoring bij de gemeente gelegd, in het CHV-terrein in Veghel juist bij de eigenaar.
- Caroline Klarenbeek: In Alphen aan den Rijn vinden wij het belangrijk stappen vooruit te zetten en niet te denken 'daar komen we niet uit.' Actief bedrijven benaderen om in beweging te blijven.
- Reinier Kalt: Met het ontwerp bestemmingsplan-plus laat de gemeente Soest zien dat het nu echt gaat gebeuren.

- Natascha van den Bolt: Als het in De Hemmes lukt afspraken te maken met de bedrijven, dan zijn die een voorbeeld voor heel Zaanstad. De Chw geeft de tijd om nu huizen te gaan bouwen en de milieumaatregelen pas na enige tijd te realiseren.

Voor de ontwikkelingsgebieden en voor de duurzame innovatieve experimenten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte organiseert het ministerie van IenM kennisdagen, waarin vaak een gemeentelijk voorbeeldproject wordt bezocht. De gemeenten en een enkele provincie worden bijgepraat over nieuwe ontwikkelingen en onderling wordt kennis uitgewisseld. Om opgedane ervaringen over te dragen en kennis te delen is een handreiking voor ontwikkelingsgebieden samengesteld en voor de experimenten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte wordt een inspiratiegids ontwikkeld waarin de praktijkontwikkelingen als voorbeeld dienen voor de andere projecten.

Een greep uit de kennisbijeenkomsten

- In juni 2014 werd bij een kennisbijeenkomst en excursie naar het CHV-terrein in Veghel geconstateerd dat Chw en CHV niet alleen in schrijfwijze dicht bij elkaar liggen. Wat ooit het grootste mengvoederbedrijf van Europa was wordt nu ontwikkeld tot kunst-, cultuur- en foodcluster. Dat gebeurt met een filosofie die naadloos aansluit bij de Chw: oplossingsgericht, met elkaar en op een organische manier.
- In november 2014 stond het flexibele bestemmingsplan in het Cruquiusgebied centraal in de bijeenkomst in het Stayokay hostel in Amsterdam. De crux van Cruquius bleek de combinatie van gemeentelijke spelregels en initiatief vanuit de markt.
- In februari 2015 vond in de brandweerkazerne van de voormalige vliegbasis Soesterberg in Soest een inspiratiebijeenkomst plaats over onder meer de herinrichting van Soesterberg-Noord en nieuwbouw op het schiereiland De Hemmes in Zaanstad. Belangrijke les: goed onderzoek leidt tot een goed plantraject.
- In een bijeenkomst in de Caballero-Fabriek op de Binckhorst in Den Haag (maart 2015) werden de deelnemers bijgepraat over het opgaan van gemeentelijke verordeningen in het omgevingsplan onder de Omgevingswet en de manier waarop daar in de experimenten met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte al op kan worden ingespeeld. Ook waren de aanpak in de Binckhorst met een Omgevings Effect Rapportage (OER) en het Haags Initiatieven Team (HIT) bronnen van inspiratie.

8.1.2 Informatie

Brochures

Om mogelijke belangstellenden voor de toepassing van alle onderdelen van de Chw bekend te maken met de mogelijkheden geeft het ministerie van IenM met regelmaat brochures uit op papier of op een elektronische informatiedrager.

Recente brochures

- Voor bestuurders is 'Nu al aan de slag met de Omgevingswet' opgesteld met informatie over de mogelijkheden te experimenteren met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.
- In vervolg op het permanent worden van de Chw is het Besluit omgevingsrecht aangepast om snel en flexibel in te kunnen spelen op actuele vragen. Het gaat om meer flexibiliteit voor tijdelijk gebruik en meer mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen in het 'achtererfgebied', met name voor het verlenen van mantelzorg.
- Chw projecten in beeld: korte beschrijvingen van nieuw aangewezen ontwikkelingsgebieden en duurzame innovatieve experimenten.
- USB stick met informatie over de Chw en de bijzondere voorzieningen (regelmatige update).
- Een nieuwsmail voor de projectleider van de experimenten met een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.

Bezoek Website en Helpdesk Kenniscentrum InfoMil

Al jaren ligt het bezoek aan de pagina's over de Chw op de website van Kenniscentrum InfoMil op ongeveer 17.000 bezoeken per jaar[46]. Er zijn de laatste jaren geen significante verschuivingen te zien in het bezoek van de verschillende webpagina's binnen de site. De meeste belangstelling gaat nog steeds naar de pagina's over de inhoud en werking van de Chw. Ook het jurisprudentieoverzicht wordt goed bezocht.

De Helpdesk van Kenniscentrum InfoMil is in 2014 met 51 hulpvragen significant minder ingeroepen dan de voorgaande jaren (2011 circa 150 keer, 2012 circa 120 keer, 2013 circa 85 keer). InfoMil merkt op dat het voor gemeenten steeds duidelijker is (door ervaring maar ook door jurisprudentie) hoe en wanneer de bepalingen van de Chw en in het bijzonder Bijlage I van toepassing zijn.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Tot de interdepartementale programmadirectie Eenvoudig Beter, die als hoofdtaak heeft de Omgevingswet op te stellen en de invoering te begeleiden, behoort ook het Programma Chw. De nauwe samenhang tussen de experimenten onder de Chw en de ontwikkeling van de Omgevingswet komen ook in de organisatie bij het ministerie goed tot uitdrukking. Het Programma Chw begeleidt de projecten die onder de Chw vallen, stimuleert de juiste toepassing van de wet, zorgt voor de intake van nieuwe projecten en het tot stand komen van het Besluit uitvoering Chw. Een belangrijke taak is ook het bevorderen van de informatie-uitwisseling tussen de Chw-projecten met het team voor de Omgevingswet en met alle andere betrokken partijen. Onder de noemer 'Nu al Eenvoudig Beter' ontwikkelt het ministerie van IenM een programma met voorbeeldprojecten overal in Nederland. Dit programma is gericht op de praktijk van morgen. De experimenten van de Chw maken hier integraal onderdeel van uit.

[46] Eind 2012 is de zogenoemde cookies-wet in werking getreden, hierdoor worden niet alle bezoekers meer geteld. Het hier genoemde aantal bezoekers is berekend met een correctiefactor die is gebaseerd op basis van de bezoekersaantallen van de gehele website van Kenniscentrum InfoMil.

8.2 Leerpunten gericht op de verandering van het omgevingsrecht

8.2.1 Experimenteren met de Chw

De Chw is tot stand gebracht om de financiële en economische crisis te bestrijden. In haar opzet bevat de Chw ook onderdelen die tevens bedoeld zijn om ervaring op te doen met nieuwe juridische instrumenten gericht op de verbetering van het omgevingsrecht. Het 'ontwikkelingsgebied' is gebaseerd op een vernieuwend voorstel van de VROM-Raad dat via de Chw kan worden uitgeprobeerd. De 'lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis' komen voort uit het advies van de Commissie Elverding om de stroperigheid in de ruimtelijke besluitvorming te doorbreken. De duurzame innovatieve experimenten leggen de bal niet bij de wetgever, maar bij de uitvoerders van projecten. Zij krijgen de ruimte om te bepalen wat nodig is om hun project tot stand te brengen, mits dit innovatief en duurzaam is en bijdraagt aan de economie. Met de bestuursrechtelijke vereenvoudigingen en versnellingen kan ervaring worden opgedaan in de beperkte en beschermde omgeving van de Chw: voorzien van een evaluatieverplichting en toegepast op een beperkt aantal besluiten.

Veel van de verwachtingen over de vernieuwing van het omgevingsrecht zijn inmiddels ingelost. Diverse positieve ervaringen met de Chw hebben geleid tot permanente en reguliere regelgeving. Experimenten die een goede 'pers' hebben gekregen in de vakwereld, krijgen navolging. Dat is vooral te zien bij de experimenten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Ook vinden diverse gemeenten elkaar en stellen als cluster duurzame innovatieve experimenten voor, die zij elk kunnen toepassen in hun gemeente. Niet elke positieve ervaring krijgt echter navolging. De drie uitvoerders van een lokaal project met nationale betekenis reageren positief, maar nieuwe projecten dienen zich toch niet aan. Het projectuitvoeringsbesluit voldoet, maar bloed toch dood.

Nog altijd kan de vraag worden gesteld wat de Chw heeft bijgedragen aan het terugdringen of overwinnen van de economische en financiële crisis van 2008? Een antwoord daarop is in het bestek van deze Voortgangsrapportage niet te geven. Uit de Voortgangsrapportages van de afgelopen jaren valt wel te constateren dat in de toepassing van de Chw de aandacht minder uitgaat naar acute crisisbestrijding en meer belangstelling ontstaat voor innovatie van regelgeving. Dat is geen waardeoordeel, maar een gevolgtrekking op basis van de projecten die afgelopen vijf jaar onder de werking van de Chw zijn gebracht. Partijen zijn in flinke aantallen aan de slag gegaan met vernieuwing.

De vernieuwing die op grond van de Chw mogelijk is, kan worden gezien als een bijdrage aan de economische kracht van Nederland. Het gaat verder dan de uitvoering van ruimtelijke projecten. De regelgeving, de besluitvorming en de skills om daarmee om te gaan worden verbeterd. De vernieuwing in de reguliere wetgeving, zoals die op basis van de Chw bijna in een proces van 'trial and error' plaatsvindt is uniek. Het meest opvallend is de wisselwerking die is ontstaan tussen de wetgeving en de duurzame innovatieve experimenten met de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte. Deze experimenten maken het mogelijk nu al tot plannen te komen die lijken op het omgevingsplan uit de Omgevingswet. De ervaringen die in de experimenten worden opgedaan worden onder de aandacht gebracht van de medewerkers die bezig zijn met de invulling van de Omgevingswet. Omgekeerd wordt de actuele stand bij het opstellen van de uitvoeringsbesluiten van de Omgevingswet direct doorgegeven aan de projecten die experimenteren op basis van het Besluit uitvoering Chw. De wisselwerking komt de ontwikkeling van de Omgevingswet ten goede én leidt er toe dat in de praktijk nu al ervaring ontstaat met de nieuwe wetgeving en dat plannen tot stand komen die nauw aansluiten op de toekomstige regelgeving.

Bestuurlijke interactie Omgevingswet <-> experimenten onder de Chw
Op 1 juli 2015 nam de Tweede Kamer het wetsvoorstel van de Omgevingswet aan. Op diezelfde dag brachten de minister-president en de minister van IenM een werkbezoek aan de Binckhorst, waar met het Chw-experiment 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte' vooruit wordt gelopen op het omgevingsplan uit het wetsvoorstel Omgevingswet. De bewindslieden deden mee aan een 'serious game' waarin met een rollenspel vertegenwoordigers van de gemeente, burgers en initiatiefnemers de planontwikkeling in een gebied, zoals de Binckhorst, simuleerden. De conclusie was dat het omgevingsplan de vroegtijdige participatie bij een bouwplan stimuleert. Op 1 juli werd in de Binckhorst ook het Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet ondertekend. De experimenten onder de Chw lopen ook op die implementatie vooruit.

8.2.2 Méér dan de juridische regel

Veel van de ervaringen met de uitvoering van de Chw gaan verder dan de juridische aspecten van wet- en regelgeving en betreffen de toepassing door betrokkenen. De wettelijke voorschriften zijn het aangrijpingspunt en hebben een grote impact op de (machts)-verhouding tussen partijen. In ontwikkelingsgebieden krijgt de gemeentelijke overheid meer manoeuvreerruimte doordat het mogelijk wordt om maatregelen bij bedrijven verplichtend voor te schrijven en tijdelijk overschrijding van normen toe te staan. In de experimenten vooruitlopend op het omgevingsplan uit het wetsvoorstel van de Omgevingswet ondervinden gemeenten dat het ruimtelijk plan als integrator van alle fysieke thema's in de gemeente kan leiden tot een andere werkwijze of sterker nog een andere werkwijze nodig kan maken. De verhouding binnen de ambtelijke organisatie verschuiven (afdeling ruimte lijkt centraler te komen staan – en vrijwel alle disciplines zijn betrokken), het samenspel met het bestuur wordt opnieuw tegen het licht gehouden (bijvoorbeeld: wat betekent een flexibel plan) en de rol van burgers en bedrijven wordt herijkt (uitnodigingsplanologie).

Afgelopen decennia is de neiging geweest het bestemmingsplan steeds gedetailleerder in te vullen. Nu wordt de omgekeerde route ingezet. Dat betekent dat rijk, provincies en gemeenten op ambtelijk en bestuurlijk niveau mee moeten groeien met de veranderingen. Ook burgers en ondernemers zullen daaraan moeten wennen.

Ervaringen met een flexibel bestemmingsplan
Platform 31 heeft zes experimenten met een flexibel bestemmingsplan tegen het licht gehouden. Burgers en ondernemers moeten 'uit de tent' gelokt worden en zijn er niet altijd aan toe om het voortouw te nemen (ervaring in Amsterdam Cruquiusgebied). Veranderen brengt kansen maar ook onzekerheden met zich mee. Kansen voor mensen die iets willen ondernemen, onzekerheden omdat minder goed valt te overzien welke ontwikkelingen gaan plaatsvinden. Flexibiliteit is niet voor elk gebied nodig en gewenst. Uit gesprekken met inwoners van Zetten, Hemmen en Weurt, blijkt dat de meeste mensen vrij behoudend zijn als het gaat over hun eigen woonomgeving, ook als dat henzelf beperkt. De nadelen van de onzekerheid wegen hier niet op tegen de voordelen van flexibiliteit. In laagdynamische gebieden liggen meer conserverende bestemmingsplannen daarom voor de hand.

Deze Voorgangsrapportage pretendeert niet om al een analyse te geven van de leerervaringen die in de projecten onder de Chw worden gemaakt ten behoeve van de Omgevingswet. Daarvoor is een voortgangsrapportage over de uitvoering van de Chw niet de juiste plek. Wel is duidelijk dat met de projecten, die onder de werking van de Chw tot stand komen, relevante ervaringen worden opgedaan voor de verdere invulling én de invoering van de Omgevingswet.

Ook op andere plekken worden ervaringen opgedaan die aansluiten op de bevindingen met de Chw, zoals in het Watertorenberaad, een samenwerkingsverband van een groot aantal publieke (ministeries van BZK en IenM, provincies, gemeenten, kennisinstituten), publiek-private (corporaties) en private (beleggers, ontwikkelaars, bouwers, ontwerpers) partijen. Dit beraad heeft op basis van een analyse van de praktijk een advies opgeleverd hoe gemeenten en ondernemers de stagnerende bouwproductie op gang kunnen brengen. Zonder de Chw te noemen, zijn de aanbevelingen van het Watertorenberaad vaak één op één te verbinden met ervaringen die worden opgedaan in de experimenten onder de Chw. Denk aan de oproep om meer te ontwikkelen vanuit de vraag, met een flexibeler plan, een faciliterende gemeente, met kennis van zaken, ook bij de ondernemers, en een open en duidelijke communicatie. De onderstaande adviezen passen bijvoorbeeld bij het beschreven voorbeeld over Nieuwveense Landen, bij de experimenten met het bestemmingsplan met de verbrede reikwijdte en de ontwikkelingsgebieden.

Watertorenberaad[47]: vraagsturing, flexibeler plannen, actuele kennis en beter communiceren en faciliteren
Door de veranderingen in de vastgoedmarkt wordt van ondernemers en gemeenten verlangd aanbodgericht en vraaggericht te gaan werken. Voor ondernemers betekent dit niet beginnen met het ontwikkelen van woningen maar met het activeren en organiseren van klanten. Voor gemeenten betekent dit niet alles gedetailleerd vastleggen in bestemmingsplannen maar flexibeler bestemmingsplannen. De flexibiliteit moet het mogelijk maken dat ondernemers die echte klanten hebben hun woningen ook kunnen realiseren. Van belang is dat zowel gemeenten als ondernemers plannen – eigenlijk voortdurend – aanpassen aan de actuele marktomstandigheden. Het bestemmingsplan wordt vaak als knelpunt ervaren. In een aantal gevallen gaat het echter niet om het plan zelf, maar om het ontbreken van inzicht in de toepassingsmogelijkheden van het plan.

De beste rol die de gemeente kan oppakken is het weergeven van kaders en het bijeenbrengen van ontwikkelende partijen. Niemand zit op een volledig terugtredende overheid te wachten. Ondernemers vragen juist om een betrokken overheid, – het inzetten van het organiserend vermogen van gemeenten is van groot belang. In die nieuwe gemeentelijke rol zijn ambtenaren meer een intermediair tussen enerzijds de gemeente en anderzijds de marktpartijen. Daarbij proberen de ambtenaren de verschillende initiatieven die in de gemeente worden ontplooid aan elkaar te koppelen en op deze manier ervoor te zorgen dat er een match wordt gemaakt tussen mogelijke gebruikers en ontwikkelaars.

Overheidspartijen zijn in de vastgelopen projecten vaak niet duidelijk over hun besluiten, procedures en standpunten. Gemeenten en provincies coördineren hun posities niet goed en communiceren onvoldoende met de ondernemers.
Ondernemers zeggen ons dat regelgeving een belangrijk knelpunt is bij de ontwikkeling van een project, maar het ontbreekt ondernemers in veel gevallen aan actuele kennis over regelgeving en over de mogelijkheden om daarmee flexibel om te gaan. Ondernemers kunnen zich daar beter in verdiepen dan ze nu doen. Uit een onderzoek voor het Ministerie van BZK blijkt dat procedures in de praktijk maar tot weinig vertraging hoeven te leiden. De knelpunten die er anno 2015 nog zijn, worden aangepakt door onder meer de nieuwe Omgevingswet, het omgevingsplan en de coördinatieregeling

[47] Vlottrekken Bouwprojecten – samenvattende rapportage, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Bouwend Nederland, februari 2015



Hembrug, Zaanstad

Bijlagen

Bijlage 1
Hoofdlijn van de Chw

De Chw zorgt sinds 31 maart 2010 voor versnelling en vernieuwing in de ruimtelijke planontwikkeling en de bouw. De Chw is bedoeld om in tijden van economische en financiële crisis ruimtelijke projecten vlot te trekken, procedures te versnellen en stimulansen te geven aan duurzame innovaties. De Chw kent hoofdstukken voor bestuursprocesrecht / milieueffectrapportage (hoofdstuk 1) en bijzondere voorzieningen (hoofdstuk 2). Daarnaast heeft de Chw een aantal permanente wijzigingen aangebracht in bestaande wetten (hoofdstuk 3). De Chw is de afgelopen jaren aangevuld en aangepast. Deze aanvullingen en wijzingen zijn in bijlage 2 beschreven. Zo is bijvoorbeeld in 2013 de einddatum uit de wet geschrapt, zodat de Chw voor onbepaalde tijd geldt en is de wet in tranches van het Besluit uitvoering Chw ingevuld. De Chw kent de volgende hoofdlijn (stand juli 2015).

Hoofdstuk 1: Bestuursprocesrecht en milieueffect-rapportage

Hoofdstuk 1 van de Chw bevat uitzonderingen op de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht. Die uitzonderingen moeten er voor zorgen dat er minder beroepsprocedures van ruimtelijke projecten zijn en dat ze sneller verlopen. Samengevat gaat het om de volgende punten:

- Decentrale overheden kunnen niet in beroep gaan tegen een besluit van een tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan (artikel 1.4. Chw).
- De administratieve rechter doet uitspraak binnen 6 maanden na het verstrijken van de beroepstermijn (artikel 1.6 Chw, 4e lid) of hij doet een tussenuitspraak met een verlenging van nog eens 6 maanden als sprake is van de zogenoemde bestuurlijke lus (artikel 1.7 Chw) of van prejudiciële vragen (art 1.8 Chw).
- Pro forma beroep, een beroepsschrift dat pas na verloop van de beroepstermijn wordt aangevuld met inhoudelijke argumenten, is niet mogelijk (artikel 1.6 2e lid Chw). Ook kunnen na afloop van de beroepstermijn geen beroepsgronden meer worden aangevoerd (artikel 1.6a Chw).
- Onderzoek hoeft niet opnieuw te worden gedaan als dat onderzoek nogmaals gebruikt wordt om een vernietigd besluit te herstellen (artikel 1.10 Chw).

Deze vereenvoudiging van het bestuursprocesrecht is van toepassing op:

- In Bijlage I van de Chw (met aanvulling in de AMvB 1e, 4e, 6e en 7e tranche) benoemde categorieën van ruimtelijke en infra structurele projecten.
- In Bijlage II van de Chw (aangevuld in AMvB 1e t/m 11e tranche[48]) met naam opgenomen projecten.
- De volgende bijzondere voorzieningen van Hoofdstuk 2 Chw: ontwikkelingsgebieden (Afdeling 1), de versnelde uitvoering van bouwprojecten (Afdeling 6) en de lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis (Afdeling 7). De projecten van Afdeling 1 en Afdeling 7 zijn aangewezen in het Besluit uitvoering Chw.

[48] De 11e tranche van het Besluit uitvoering Chw is bij afsluiting van dit rapport nog niet in werking getreden.

Daarnaast kunnen de projecten die zijn opgenomen in Bijlage II Chw en de projecten van Afdeling 7 van Hoofdstuk 2 (lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis) gebruik maken van een verlichting van de m.e.r.-procedure. Deze verlichting houdt in dat voor een project-m.e.r. geen onderzoek naar alternatieven hoeft plaats te vinden en dat de verplichting om advies te vragen aan de Commissie voor de milieueffectrapportage vervalt. Vanwege een nieuwe EU Richtlijn vervalt de vrijstelling van alternatievenonderzoek uiterlijk in mei 2017 (zie ook bijlage 2 onder punt 16).

Bijlage I Chw: Categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid (inclusief aanvullingen opgenomen in de Amvb 1e, 4e, 6e, 7e, 9e en 10e tranche)

1 Duurzame energie

1.1 Aanleg of uitbreiding van productie-installaties voor de productie van biogas, biomassa, getijdenenergie, golfenergie, hernieuwbare elektriciteit, hernieuwbaar gas of hernieuwbare warmte met behulp van aardwarmte, omgevingswarmte, osmose, rioolwater-zuiveringsgas, stortgas, waterkracht en zonne-energie.

1.2 Aanleg of uitbreiding van productie-installaties voor de opwekking van duurzame elektriciteit met behulp van windenergie als bedoeld in artikel 9b, eerste lid, aanhef en onderdelen a en b, en artikel 9e van de Elektriciteitswet 1998.

1.3 Ontwikkeling en verwezenlijking van bodemenergiesystemen als bedoeld in artikel 8, tweede lid, onder h, van de Wet bodembescherming.

1.4 Aanleg, wijziging of uitbreiding van installaties voor warmtekrachtkoppeling als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder w, van de Elektriciteitswet 1998 in de glastuinbouw, en van energienetwerken bestemd voor levering van restenergie aan op het netwerk aangesloten glastuinbouwondernemingen, dan wel levering van restwarmte van die ondernemingen aan anderen.

1.5 Aanleg, wijziging of uitbreiding bij agrarische bedrijven van installaties voor co-vergisting van de biologische afbraakreacties van in hoofdzaak verpompbare vaste en vloeibare uitwerpselen van dieren en een of meer stoffen, genoemd in bijlage Aa, onder IV, van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet.

1.6 Ontwikkeling en verwezenlijking van overige ruimtelijke en infrastructurele projecten voor het transport of het leveren van duurzame energie.

2 Gebiedsontwikkeling en werken van provinciaal of nationaal belang

2.1 Ontwikkeling en verwezenlijking van werken en gebieden krachtens afdeling 3.5 van de Wet ruimtelijke ordening.

2.2 Projecten ten behoeve van de inpassing in het landschap, natuurontwikkeling of recreatiedoeleinden, waar deze samenhangen met projecten ten aanzien van de in deze bijlage bedoelde projecten ten aanzien van waterstaatswerken, spoorwegen, vaarwegen, wegen of luchthavens.

2.3 Projecten aangewezen krachtens artikel 2.18.

2.4 Ontwikkeling en verwezenlijking van rijksbufferzones.

3 Gebiedsontwikkeling en werken van lokaal of regionaal belang

3.1 Ontwikkeling en verwezenlijking van werken en gebieden krachtens afdeling 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening of een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan, het inpassingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, voor de bouw van meer dan 11 woningen in een aaneengesloten gebied of de herstructurering van woon- en werkgebieden.

3.2 Projecten als bedoeld in artikel 2.9, eerste lid, waarvoor een projectuitvoeringsbesluit als bedoeld in artikel 2.10 is vastgesteld.

3.3 Projecten ten behoeve van de inpassing in het landschap, natuurontwikkeling of recreatiedoeleinden, waar deze samenhangen met projecten ten aanzien van de in deze bijlage bedoelde projecten ten aanzien van waterstaatswerken, spoorwegen, vaarwegen, wegen of luchthavens.

3.4 Ontwikkeling en verwezenlijking van werken en gebieden krachtens afdeling 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening of een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan, het inpassingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, voor de aanleg of wijziging van wegen.

4 Greenports

4.1 Project «Innovacomplex» en «Villa Flora» voor de Floriade 2012 in greenport Klavertje 4 te Venlo (uitvoering deel 4 Nota Ruimte).

5 Hoofdwegen

5.1 Aanleg of wijziging van hoofdwegen als bedoeld in artikel 8 van de Tracéwet.

5.2 Wegaanpassingsprojecten als bedoeld in artikel 2 van de Spoedwet wegverbreding.

5.3 Uitvoering van onderhoud, herstel of verbetering van waterstaatswerken als bedoeld in artikel 1 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken.

6 Luchthavens

6.1 Ontwikkeling en verwezenlijking van luchthavens waarvoor krachtens de Wet luchtvaart een luchthavenbesluit is vereist dan wel krachtens de Luchtvaartwet een aanwijzingsbesluit is vereist.

7 Natuur, water en waterstaatswerken

7.1 Projecten ter uitvoering van de Nadere uitwerking rivierengebied (NURG).

7.2 Werken als bedoeld in artikel 10, eerste en tweede lid, van de Wet op de waterkering, of artikel 2.7, eerste lid, van de Waterwet (inclusief zandsuppleties).

7.3 Aanleg of wijziging van waterstaatswerken als bedoeld in artikel 7 van de Wet op de waterkering of artikel 5.4, eerste lid, van de Waterwet.
7.4 Aanleg of wijziging van zuiveringstechnische werken als bedoeld in artikel 1.1 van de Waterwet.
7.5 Projecten ter uitvoering van de PKB Ruimte voor de Rivier.
7.6 Flexibel peilbeheer IJsselmeer.

8 Spoorwegen
8.1 Aanleg of wijziging van landelijke spoorwegen als bedoeld in artikel 8 van de Tracéwet.
8.2 Aanleg of wijziging van tramwegen of metrowegen.

9 Vaarwegen
9.1 Aanleg of wijziging van hoofdvaarwegen als bedoeld in artikel 8 van de Tracéwet.

10 Verduurzaming landbouw
10.1 Installaties voor de verwerking van dierlijke mest.

11 Duurzame mobiliteit
11.1 Aanleg en uitbreiding van overdekte en niet overdekte elektrische snellaadstations voor het opladen van voertuigen voor goederen en personentransport.
11.2 Aanleg en uitbreiding van tankstations met installaties voor het afleveren van waterstof aan voertuigen voor goederen en personentransport.
11.3 Aanleg en uitbreiding van tankstations met installaties voor kleinschalige productie van waterstof bijvoorbeeld via elektrolyse of steamreforming en het afleveren van de waterstof aan voertuigen voor goederen- en personentransport.
11.4 Aanleg en uitbreiding van tankstations met installaties voor het afleveren van CNG, LNG, L-CNG en andere alternatieve brandstoffen aan voertuigen voor goederen- en personentransport.
11.5 Aanleg en uitbreiding van tankstations met installaties voor het afleveren van hogere blends biobrandstoffen en andere hernieuwbare brandstoffen aan voertuigen voor goederen- en personentransport.

12 Transformatie van kantoren en industriële gebouwen
12.1 Transformatie van langdurig leegstaande kantoren en industriële gebouwen naar andere gebruiksmogelijkheden.

13 Herstel, preventie en leefbaarheidsmaatregelen ten behoeve van aardbevingengebied Groningen
13.1 Maatregelen voor het vergroten van de veiligheid en het preventief versterken van bouwwerken.
13.2 Waardevermeerderende maatregelen en maatregelen voor het verduurzamen van bouwwerken.
13.3 Aanleg, uitbreiding of wijziging van kabels, leidingen en pijpleidingen.

Hoofdstuk 2: Bijzondere voorzieningen

Hoofdstuk 2 van de Chw introduceert bijzondere voorzieningen waarvan projecten gebruik kunnen maken. Het gaat om specifieke vernieuwende procedures en om ruimte voor experimenten met gebiedsontwikkeling of innovatie. De bijzondere voorzieningen van Hoofdstuk 2 Chw bestaan samengevat uit:

- Afdeling 1: Ontwikkelingsgebieden met de mogelijkheid de milieugebruiksruimte te herverdelen en tijdelijk af te wijken van een milieunorm. De gebieden worden aangewezen bij AMvB. In de 3e tranche van het Besluit uitvoering Chw zijn aansluitend (niet limitatief) concrete wetsartikelen opgenomen, waarvan afwijking mogelijk is.

  Voor de projecten van Afdeling 1 is volgens artikel 2.3 Chw afwijking mogelijk van bij AMvB aangegeven bepalingen bij of krachtens onderstaande wetten met dien verstande dat na vaststelling van het plan uiterlijk na 10 jaar alsnog wordt voldaan aan de gestelde milieukwaliteitsnormen
  - Flora- en faunawet
  - Natuurbeschermingswet 1998
  - Ontgrondingenwet
  - Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
  - Wet ammoniak en veehouderij
  - Wet bodembescherming
  - Wet geluidhinder
  - Wet geurhinder en veehouderij
  - Wet inzake de luchtverontreiniging
  - Wet milieubeheer

- Afdeling 2: Innovatieve experimenten, waarin het is toegestaan om van specifiek aangegeven wettelijke bepalingen (zie kader) af te wijken. De experimenten worden aangewezen bij AMvB.

  Voor de projecten van Afdeling 2 is volgens artikel 2.4 Chw afwijking mogelijk van het bepaalde bij of krachtens de:
  - Elektriciteitswet
  - Warmtewet
  - Waterwet (met uitzondering van het onderdeel waterveiligheid)
  - Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
  - Wet ammoniak en veehouderij;
  - Wet bodembescherming;
  - Wet geluidhinder;
  - Wet geurhinder en veehouderij
  - Wet inzake de luchtverontreiniging;
  - Wet milieubeheer met uitzondering van artikel 5.2b en titel 5.2;
  - Wet ruimtelijke ordening
  - Woningwet

- Afdeling 3: een tijdelijke regeling voor radarzonering – vervallen

- Afdeling 4: niet ingevuld

- Afdeling 5: een regeling voor de tijdelijke verhuur van te koop staande woningen; deze regeling in de Chw is vervallen met het

in werking treden van een daartoe strekkende wijziging van de Leegstandswet op 1 juli 2013.

- Afdeling 6: versnelde uitvoering van bouwprojecten: woningen en bij AMvB aangegeven categorieën andere projecten van maatschappelijke betekenis (zie AMvB 3e tranche). Voor deze projecten volstaat één projectuitvoeringsbesluit.

- Afdeling 7: Lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis, waarbij betrokken overheden zich committeren aan de opgestelde structuurvisie. De gebieden worden aangewezen bij AMvB.

Hoofdstuk 3: Permanente wijzigingen

Hoofdstuk 3 van de Chw bevat een aantal permanente wijzigingen van bestaande wetten, zoals de rol van de provincies bij de realisatie van windmolenparken, de procedures voor onteigening, de bevoegdheden om maatregelen te treffen voor de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden en tal van andere aanpassingen.

Quick Wins

Op 25 april 2013 zijn enkele quick wins aan de wet toegevoegd die algemene werking hebben zoals:
- De houdbaarheid van onderzoeksgegevens is in ieder geval 2 jaar.
- De regeling voor tijdelijk afwijken van een bestemmingsplan is verruimd. De procedure is van 26 naar 8 weken teruggebracht en de periode is verlengd van 5 naar 10 jaar. Dit onderdeel treedt in werking als de uitvoeringsbesluiten zijn genomen.

Bijlage 2
Ontwikkelingen in de wetgeving

De Chw maakt onderdeel uit van een dynamisch wetgevingstraject. Nadat de Chw op 31 maart 2010 in werking is getreden is de Chw nader ingevuld, aangevuld en aangepast. Drie aspecten staan centraal:

- De invulling van de wet met het Besluit uitvoering Chw, waarin onder meer projecten worden aangewezen als bijzondere voorziening. Het Besluit wordt in tranches circa twee keer per jaar aangevuld.
- De wijzigingen van de wet (reparaties) en vooral de recente aanpassing om de tijdelijke Chw voor onbepaalde tijd te verlengen en aan te vullen met enkele quick wins.
- De voorbereiding op de Omgevingswet en de wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waarin de Chw te zijner tijd opgaat. De Chw is te beschouwen als een proeftuin voor de Omgevingswet en de Awb.
- Meer in detail gaat het om de volgende ontwikkelingen in de wetgeving sinds 31 maart 2010 met een aanduiding van de inhoud (selectie):

1. Wet modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage

Met het in werking treden van deze wet op 1 juli 2010 treedt artikel 5.6 van de Chw in werking. In artikel 5.6. anticipeert de Chw op het in werking treden van de modernisering van de m.e.r.-regelgeving.

2. Besluit uitvoering Chw (1e tranche)

Deze AMvB is op 17 juli 2010 in werking getreden met de aanwijzing van vier ontwikkelingsgebieden, acht duurzame innovatieve experimenten en drie lokale projecten met nationale betekenis (alle volgens Hoofdstuk 2 Chw), regels over de vermelding van de Chw bij de bekendmaking van ruimtelijke besluiten, de vaststelling van de categorieën van projecten die gebruik kunnen maken van Afdeling 6 van de Chw (versnelde uitvoering – projectuitvoeringsbesluit) en de eerste toevoeging van een project aan Bijlage II van de wet.

3. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Met het in werking treden van de Wabo op 1 oktober 2010 treedt artikel 5.7 Chw in werking. In dit artikel anticipeert de Chw op het in werking treden van de Wabo.

4. Besluit uitvoering Chw (2e tranche)

Bij wijziging van het Besluit uitvoering Chw (2e tranche) op 13 april 2011 worden vijf ontwikkelingsgebieden en zes duurzame innovatieve experimenten toegevoegd. Verder worden de Bijlagen I (categorieën projecten) en II (met naam genoemde projecten) van de Chw aangevuld.

5. Reparatiewet Chw

De 'Wet van 22 december 2011 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en enkele andere wetten (verbeteringen en aanvullingen)', ook wel bekend als Reparatiewet Chw, is sinds 31 december 2011 in werking. Deze wet brengt verbeteringen in de Chw aan zoals:

- Aanpassing Bijlage I: Het bestuursprocesrecht van de Chw is van toepassing op bestemmingsplannen met meer dan 11 woningen (was 20).
- Voor bepaalde projecten hoeft volgens de Chw geen alternatievenonderzoek binnen het project-MER plaats te vinden. Nieuw is dat als toch alternatieven zijn onderzocht deze, op grond van Europese regels, wel in het project-MER moeten worden opgenomen.
- Bij innovatie is voortaan ook afwijking van Wabo en Waterwet mogelijk.
- De gemeenteraad kan het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid geven om projectuitvoeringsbesluiten (Afdeling 6 Chw) te nemen.
- Voor projecten met nationale betekenis (Afdeling 7 Chw) is het niet langer nodig om een geheel nieuwe structuurvisie op te stellen. Aanvullen volstaat.

6. Besluit uitvoering Chw (3e tranche)

De 3e tranche is in werking sinds 25 juli 2012 en bevat de aanwijzing van vier ontwikkelingsgebieden, zeven (in eerste instantie acht) innovatieve experimenten, waarvan drie (aanvankelijk vier) over duurzaam stortbeheer (toevoeging van een experimenteerparagraaf aan het Stortbesluit bodembescherming) en de aanvulling van Bijlage II. Ook specificeert de 3e tranche de bepalingen waarvan in ontwikkelingsgebieden kan worden afgeweken.

7. Regels over radarzonering

De regels over radarzonering waren tijdelijk opgenomen in Afdeling 3 Chw, in afwachting van regeling in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) en de Regeling algemene regels ruimtelijke ordening (Rarro). Met de wijziging van het Rarro op 1 oktober 2012 voorzien Barro/Rarro in de regels over radarzonering. Hiermee is Afdeling 3 van de Chw over de radarzonering vervallen.

8. Besluit uitvoering Chw (4e tranche)

De wijziging is ingegaan op 25 oktober 2012. De 4e tranche bevat vier nieuwe ontwikkelingsgebieden, een wijziging van een eerder aangewezen ontwikkelingsgebied en twee duurzame innovatieve experimenten. Bovendien wordt aan Bijlage I de categorie 'verduurzaming landbouw' toegevoegd en wordt Bijlage II met tien projecten aangevuld.

9. Wet aanpassing bestuursprocesrecht

Op 1 januari 2013 is de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in werking getreden, waarin het bestuursprocesrecht op een aantal punten wordt gemoderniseerd en aangepast. De volgende onderdelen van de Chw zijn overgeheveld naar de Algemene wet bestuursrecht en hebben daarmee permanente en algemene werking gekregen:

- Het laten passeren van kleine gebreken in een besluit (voorheen artikel 1.5 Chw)
- Relativiteitsbeginsel: iemand kan alleen een beroep doen op de naleving van rechtsregels die bedoeld zijn om zijn eigen belang te beschermen (voorheen artikel 1.9 Chw)

Daarnaast zijn de regels voor bezwaar en beroep bij ontwikkelingsgebieden (artikel 2.3, vierde en twaalfde lid Chw) en voor het projectuitvoeringsbesluit (artikel 2.13 Chw) uit de Chw geschrapt en is de gehele procedure voor bezwaar en beroep voor beide bijzondere voorzieningen in de Algemene wet bestuursrecht geregeld.

10. Besluit uitvoering Chw (5e tranche)
De 5e tranche is sinds 6 maart 2013 in werking en voegt vier ontwikkelingsgebieden toe en wijst twaalf duurzame innovatieve experimenten aan en voegt nog een project toe aan Bijlage II Chw.

11. Permanent maken Chw
Met het in werking treden van de 'Wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht' op 25 april 2013 zijn de volgende wijzigingen van kracht:

- De einddatum van de werking van de oorspronkelijke wet is geschrapt. De looptijd van de Chw is voor onbepaalde tijd verlengd, tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de wijziging van de Algemene wet bestuursrecht. De Chw zal uiteindelijk hierin opgaan.
- Het gebiedsontwikkelingsplan voor de ontwikkelingsgebieden is naar inhoud ongewijzigd, maar is als begrip geschrapt. De inhoudelijke vereisten gaan op in het bestemmingsplan-plus voor het ontwikkelingsgebied.
- De Chw staat niet toe dat decentrale overheden in beroep gaan tegen een besluit van een andere overheid. Deze bepaling wordt aangepast. Decentrale overheden mogen niet tegen een centrale overheid, maar wel tegen elkaar in beroep gaan.
- Aan de wet zijn quick wins toegevoegd die algemene werking hebben zoals:
- De houdbaarheid van onderzoeksgegevens is in ieder geval 2 jaar.
- De regeling voor tijdelijk afwijken van een bestemmingsplan is verruimd. De procedure is van 26 naar 8 weken teruggebracht en de periode is verlengd van 5 naar 10 jaar. Dit onderdeel van de wet treedt in werking als de uitvoeringsbesluiten zijn genomen.

12. Besluit uitvoering Chw (6e tranche)
De 6e tranche van het Besluit uitvoering Chw is op 6 juni 2013 in werking getreden. Dit ontwerp bevat twee clusters van duurzame innovatieve experimenten die samen betrekking hebben op acht gemeentelijke projecten. Het ontwerp vult Bijlage I van de Chw aan met een nieuwe subcategorie voor duurzame energie (productie-installaties) en met categorieën voor duurzame mobiliteit en transformatie van kantoren en industriële gebouwen en bevat een aanvulling van Bijlage II.

13. Leegstandswet
Op 1 juli 2013 is de Wet verruiming mogelijkheden tijdelijke verhuur bij leegstand gebouwen en woningen in werking getreden. Deze wet wijzigt de Leegstandswet. Met het in werking treden van deze wijziging vervalt de tijdelijke regeling uit de Chw (Afdeling 5, artikel 2.8). De regeling is bedoeld om de huidige stagnatie op de woningmarkt te verhelpen.

14. Besluit uitvoering Chw (7e tranche)
De 7e tranche is met ingang van 15 mei 2014 in werking getreden en bevat de aanwijzing van één ontwikkelingsgebied (in twee gemeenten) en elf duurzame innovatieve experimenten (waarvan acht in één cluster). De 7e tranche bevat ook een voorstel voor uitbreiding van de categorie duurzame mobiliteit van Bijlage I van de Chw en aanvulling van Bijlage II.

15. Besluit uitvoering Chw (8e tranche)
Het voorstel voor de 8e tranche is 20 september 2014 in werking getreden met vijftien nieuwe duurzame innovatieve experimenten en de aanvulling van Bijlage II Chw.

16. Europese richtlijn betreffende milieueffectrapportage
Richtlijn 2014/52/EU (25 april 2014) wijzigt Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling voor onder meer het alternatievenonderzoek. Artikel 5 verplicht om in een m.e.r. alternatieven te onderzoeken. Bij de implementatie van deze richtlijn zal de vrijstelling voor het uitvoeren van alternatievenonderzoek, die de Chw aan een aantal projecten biedt, moeten komen te vervallen. Lidstaten hebben 3 jaar de tijd om de richtlijn om te zetten naar hun nationale wetgeving. Dit betekent dat Nederland tot 16 mei 2017 de tijd heeft om de richtlijn te implementeren in de Wet milieubeheer. Tot de implementatie heeft plaatsgevonden verandert er niets in de m.e.r.-praktijk.

17. Permanent worden van de Chw – quick wins
Op 1 november 2014 is het resterende deel van de "Wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent worden van de Chw en het aanbrengen van verbeteringen in het omgevingsrecht" in werking getreden. Deze wet geeft een permanente werking aan de tijdelijke regelingen in de Chw en bevat quick wins gegroepeerd rondom drie inhoudelijke thema's: (1) minder lasten, (2) snelle, flexibele en zorgvuldige besluitvorming en (3) het wegnemen van problemen in de praktijk. Het besluit regelt dat de houdbaarheid van onderzoeksgegevens verlengd wordt. Gegevens en onderzoeken van twee jaar oud zijn in principe bruikbaar. Verder wordt voor het tijdelijk afwijken van een bestemmingsplan de vaststellingsprocedure teruggebracht van 26 weken naar 8 weken. De periode van tijdelijk afwijken wordt verlengd van 5 jaar naar 10 jaar.

18. Besluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht
Op 1 november 2014 is het 'Besluit van 4 september 2014 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en diverse andere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht' van kracht geworden. Bedoeling is om snel en flexibel in te kunnen spelen op actuele vragen uit de samenleving. Het gaat om meer flexibiliteit met tijdelijk gebruik en vereenvoudiging van de procedure én om vergunningvrij bouwen in het 'achtererfgebied', vooral voor het verlenen van mantelzorg.

19. Besluit uitvoering Chw (9e tranche)
Op 18 maart 2015 zijn in de 9e tranche een ontwikkelingsgebied, twaalf duurzame innovatieve experimenten aangewezen, is Bijlage I Chw uitgebreid met een categorie voor herstel, preventie en leefbaarheidsmaatregelen ten behoeve van aardbevingsgebied Groningen en zijn twee projecten aan Bijlage II toegevoegd.

20. Besluit uitvoering Chw (ontwerp van de 11e tranche)
De voorpublicatie voor de 11e tranche is op 24 juni 2015 verschenen in de Staatscourant. De elfde tranche omvat elf nieuwe duurzame innovatieve experimenten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor een deel van het grondgebied en twee nieuwe experimenten voor een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Aan de experimenten met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte wordt tevens een regel toegevoegd waardoor bij de toetsing van vergunningaanvragen de verbrede reikwijdte van het bestemmingsplan toepassing is. Daarnaast zijn drie andere duurzame innovatieve experimenten opgenomen voor achtereenvolgens een project met private kwaliteitsborging door de architect; voor een voorlopige bestemming van maximaal dertig jaar voor het oprichten van windturbines; en voor het apart van elkaar kunnen aanvragen van de bouw- en milieuvergunning (onlosmakelijke activiteiten). Ook zijn twee projecten toegevoegd aan Bijlage II Chw in de categorie overige ruimtelijke projecten.

21. Besluit uitvoering Chw (10e tranche)
De 10e tranche van het Besluit uitvoering Chw is op 9 september 2015 in werking getreden en bevat de aanwijzing van zes ontwikkelingsgebieden en elf duurzame innovatieve experimenten, waarvan negen voor het experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. In twee gevallen gaat het om een uitbreiding van een al eerder in gang gezet experiment (Laan 1945 in de gemeente Beuningen en het CHV-terrein Veghel). Daarnaast zijn een experiment opgenomen met bebouwing in de primaire waterkering en experiment met zonnefolie op stortplaatsen. Aan Bijlage I van de Chw is een nieuwe subcategorie toegevoegd inzake het flexibel peilbeheer in het IJsselmeer en wordt een project toegevoegd aan Bijlage II. Bovendien zijn in het Besluit een aantal wijzingen in het Besluit omgevingsrecht aangebracht.

22. Wetsvoorstel voor de Omgevingswet
Op 1 juli 2015 heeft de Tweede Kamer met grote meerderheid het wetsvoorstel voor de Omgevingswet aangenomen. Het wetsvoorstel ligt nu voor behandeling bij de Eerste Kamer. Naar verwachting treedt de wet in 2018 in werking. Door de Omgevingswet wordt het wettelijke kader voor burgers, ondernemers en overheden inzichtelijker en ontwikkeling en beheer van de leefomgeving beter beheersbaar. Een eenvoudiger en beter samenhangend omgevingsrecht draagt er vervolgens aan bij om actiever en efficiënter aan een dynamische en duurzame leefomgeving te kunnen werken. Onderwerpen die in de nieuwe wet worden geregeld verdwijnen uit de bestaande wetgeving, daartoe worden (delen van) bestaande wetten, waaronder de Chw, ingetrokken. De nieuwe wet zal daarmee een aanzienlijke inhoudelijke reductie van regels, wetten en regelingen op het terrein van de fysieke leefomgeving betekenen.

De nieuwe wet regelt:
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming in het brede fysieke domein
- de integratie van plannen en toetsingskaders
- het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte
- het doelmatig uitvoeren van onderzoek.

De Omgevingswet wordt ontwikkeld door een interdepartementale programmadirectie ‘Eenvoudig Beter.’ Onder dit programma valt ook de Chw. De ervaringen met de Chw zijn benut bij het opstellen van de nieuwe Omgevingswet.

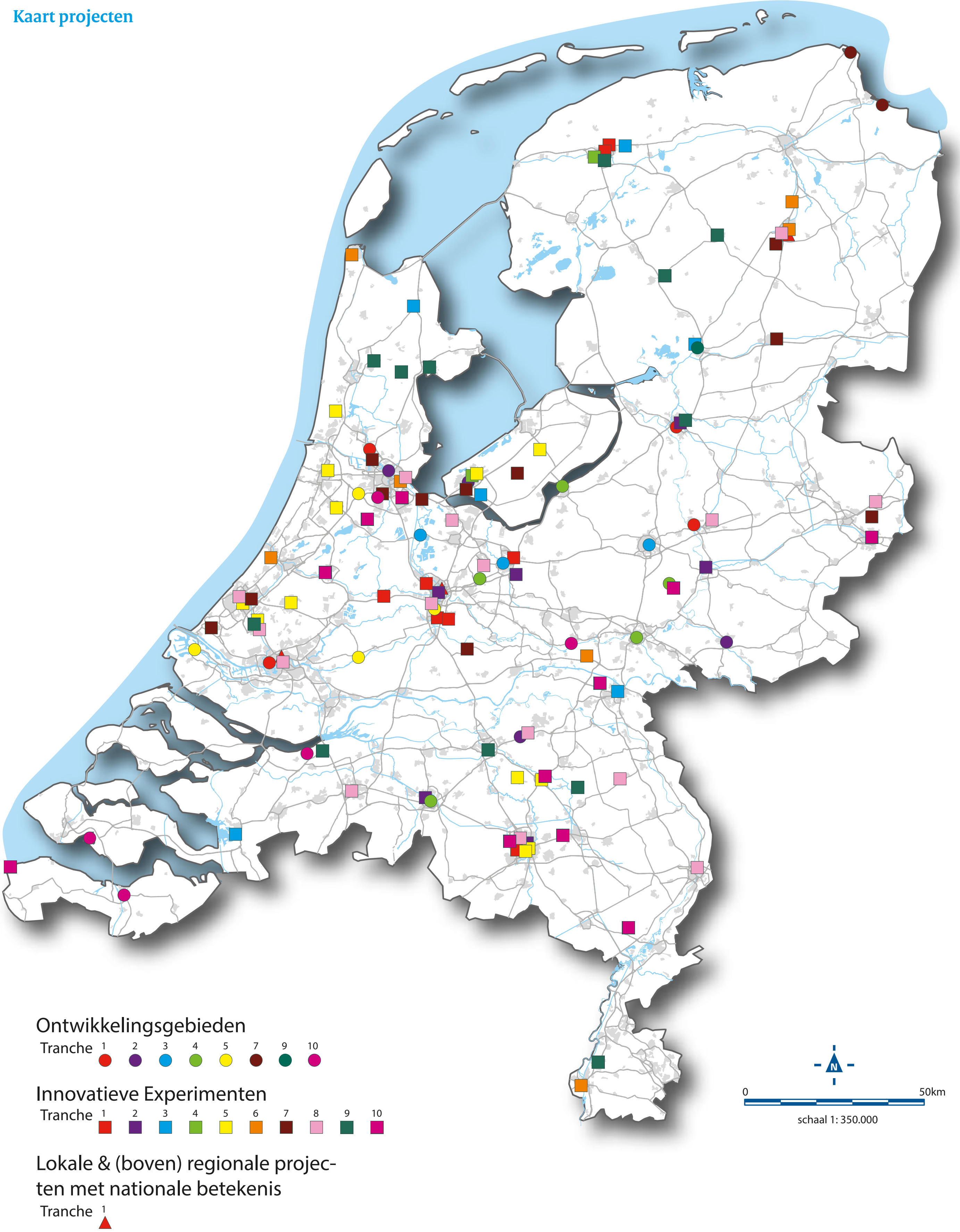
Bijlage 3
Projectenoverzicht

Overzicht van projecten (en aanvullingen daarop) vastgelegd in de Chw, aangewezen bij AMvB (1e t/m 10e tranche) en projecten voor Afdeling 6 (op basis van openbare kennisgeving).

			AMvB – tranche										
	Aantal projecten	**Chw**	**1e**	**2e**	**3e**	**4e**	**5e**	**6e**	**7e**	**8e**	**9e**	**10e**	**Kennis-geving**
Bijlage I													
Categorieën ruimtelijke en Infrastructurele projecten	onbekend												
Bijlage II (incl. AMvB I en II)													
A Nota Ruimte	29	28		1									
Aa Gebiedsontwikkeling met nationale uitstraling	37			6	2	8	1	2	11	7			
B Bodembescherming en bodemenergie	2	2											
C Waterstaatswerken	2	1										1	
D Luchthavens	3	3											
E Wegenprojecten	19	14	1			1				1	2		
F Bruggen	14	14											
G Spoorwegen	6	5				1							
Ga Lightrailverbindingen	1				1								
H Vaarwegen, sluizen, havens	4	3								1			
Totaal bijlage II	117	70	1	7	3	10	1	2	11	9	2	1	
Hoofdstuk 2 Chw (AMvB I en II)													
afd. 1 Ontwikkelingsgebieden	29		4	5	4	4	4		1		1	6	
afd. 2 Duurzame innovatieve experimenten	94		9	6	7	2	13	8	11	15	12	11	
afd. 6 Versnelde uitvoering van (woning) bouwprojecten*	21												21
afd. 7 lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis	3		3										
Totaal Hfdst 2	147		16	11	11	6	17	8	12	15	13	17	21
Totaal	**264**	**70**	**17**	**18**	**14**	**16**	**18**	**10**	**23**	**24**	**15**	**18**	**21**

* Voor zover te achterhalen is uit de Staatscourant en overige internetbronnen

Kaart projecten



Afdeling 1: Ontwikkelingsgebieden

		AMvB – Tranche									
Plaats	**Project**	**1e**	**2e**	**3e**	**4e**	**5e**	**6e**	**7e**	**8e**	**9e**	**10e**
Rotterdam	Stadshavens	X									
Deventer	Spoorzone	X									
Zwolle	Spoorzone	X									
Zaanstad	Zaanstad Midden	X									
Almere	Almere Centrum Weerwater		X								
Amsterdam	Buiksloterham		X								
Doetinchem	Hamburgerbroek / Iseldoks		X								
Maasdonk	Nuland-Oost		X								
Soest en Zeist	Vliegbasis Soest en Zeist en Soesterberg-Noord		X		Aan-passing						
Amersfoort	Kop van Isselt			X							
Apeldoorn	Kanaalzone			X							
Stichtse Vecht	Vreeland Oost			X							
Veghel	Heilig Hartplein en Noordkade/ CHV-terrein			X							
Harderwijk	Waterfront				X						
Brummen	Centrumplan Eerbeek				X						
Tilburg	Spoorzone				X						
Arnhem	Oostelijk centrumgebied				X						
Rotterdam	Havengebied inclusief Maasvlakte					X					
Bergambacht	Dijklaan					X					
Nieuwegein	Blokhoeve					X					
Haarlemmermeer	Masterplan Badhoevedorp-Centrum					X					
Delfzijl en Eemsmond	Haven- en industriegebied Oosterhorn Delfzijl en Haven- en industriegebied Eemshaven Eemsmond							X			
Meppel	Noordelijke Stadsentree Meppel									X	
Amsterdam	Zuidas Flanken										X
Amsterdam	Havenstraatterrein										X
Borsele en Vlissingen	Sloegebied										X
Moerdijk	Havengebied Moerdijk										X
Terneuzen	Kanaalzone										X
Wageningen	Rijnhaven-Costerweg										X

Afdeling 2: Innovatie

Plaats	Project	AMvB – Tranche									
		1e	2e	3e	4e	5e	6e	7e	8e	9e	10e
Amersfoort	Regelvrije zones mini windturbines op daartoe aangewezen bedrijven-terreinen.	X									
Houten		X									
Leusden			X								
Nieuwegein		X									
Utrecht		X									
Woerden		X									
Nijmegen				X							
Leeuwarden	Eco Iglo	X									
Leeuwarden	Dutch Rainmaker (zuigercompressor windturbine- combinatie)	X									
Eindhoven Strijp-S	Verlenging tijdelijk gebruik in afwijking van het bestemmingsplan	X									
Eindhoven Strijp-S	Afdeling 3.4 Awb niet van toepassing voor tijdelijke afwijking bestemmingsplan			X							
Eindhoven Spoorzone	Tijdelijk gebruik in afwijking van het bestemmingsplan gedurende 15 jaar					X					
Veghel CHV-terrein						X					
Westland project Dijckerwaal								X			
Utrecht	Gebiedsgerichte toepassing regelgeving bodemsanering		X								
Tilburg			X		Aan-passing						
Eindhoven Spoorzone			X			Aan-passing					
Zwolle			X								
Zutphen De Mars	Woningbouw		X								
Meppel	Nieuwveense Landen, 'aangenaam duurzaam bouwen '(afwijking Bouwbesluit)			X							
Leeuwarden	Autarkische recreatiebungalow, drijvende trekkershut, drijvend theehuis (afwijking Bouwbesluit)			X							
Zwolle										X	
Bergen op Zoom Kragge II	Experimenten duurzaam stortbeheer			X							
Middenmeer Wieringermeer				X							
Almere Braambergen				X							
Almere	Beperkt toepassen van het Bouw-besluit bij particulier opdracht-geverschap.				X						
Castricum						X					
Den Haag						X					
Leeuwarden	Newtonpark. Experimenteer-locatie met één omgevings-vergunning				X						

		AMvB – Tranche									
Plaats	**Project**	**1e**	**2e**	**3e**	**4e**	**5e**	**6e**	**7e**	**8e**	**9e**	**10e**
provincie Flevoland	Opschalen en saneren windturbine-park; omgevingsvergunning windturbine voor 25 jaar / toename bouwmassa					X		Aan-passing			
Almere	Vereenvoudiging procedure voor vergunningen van kleine verbouwingen (tot 6 maart 2018)					X					
Delft						X					
Eindhoven, Spoorzone						X					
Haarlem						X					
Haarlemmermeer						X					
Hoogeveen								X			
Schijndel						X					
Zoetermeer						X					
Amsterdam Bedrijventerrein Cruquiusgebied	Flexibele bestemmingsplannen (experimenten begeleid door Platform 31)						X		Aan-passing		
Beuningen Gebied Laan 1945							X				
Den Helder Nieuw Den Helder							X				
Maastricht Voormalige NAVO-terrein							X				
Overbetuwe Kernen Zetten en Hemmen							X				
Tynaarlo De Bronnen							X				
Assen Havenkwartier	Een verlengde looptijd (20 jaar) van het bestemmingsplan						X				
Katwijk Valkenburg							X				
’s-Hertogenbosch en Bernheze (bedrijventerrein Heesch-West)									X		
Almere (Oosterwolde)	Experiment met het faciliteren van organische groei via een bestemmingsplan met een verbrede reikwijdte							X			
Almere (Weerwater)								X			
Assen (toeristisch, recreatieve zone (inclusief TT-circuit))								X			
Culemborg (Spoorzone)								X			
Den Haag (Binckhorst)								X			
Enschede (luchthaven Twente)								X			
Weesp (Bloemendalerpolder)								X			
Zaanstad (Hembrugterrein)								X			
Assen (Havenkwartier)									X		
Delft Spoorzone										X	
Amstelveen De Scheg											X
Alphen aan de Rijn Rijnhaven-Oost											X
Diemen Bergwijkpark											X
Beuningen Gebied Laan 1945											X
Enschede Binnensingelgebied											X

Plaats	Project	AMvB – Tranche									
		1e	2e	3e	4e	5e	6e	7e	8e	9e	10e
Eindhoven Brainpark											X
Helmond Automotive Campus											X
Leudal Buitengebied Leudal											X
Veghel CHV terrein											X
Amsterdam (Amstel III en Teleport)	Experiment met planschade bij het wegbestemmen van onbenutte bouwmogelijkheden.							X			
Nieuwegein (Gale-copperzoom)	Verlengde looptijd bestemmingsplan en tijdelijk gebruik (15 jaar)								X		
Breda	Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het gehele grondgebied								X		
Bussum									X		
Deventer									X		
Oldenzaal									X		
Soest									X		
Venlo									X		
Meerssen										X	
Meersen	Omgevingsvisie Meerssen								X		
Delft	Vervallen preventieve bouwtoets bij Keurmerk Garantiewoningen								X		
Den Haag									X		
Eindhoven									X		
Rotterdam									X		
Sint Anthonis									X		
Boekel	Ecodorp									X	
Heerhugowaard, Hoorn, Koggenland, Leeuwarden Ooststellingwerf en Weststellingwerf	Zonder vergunning plaatsen van zonnecollectoren, binnen regelgeving bestemmingplan met verbrede reikwijdte									X	
Provincie Noord-Brabant Logistiek Park Moerdijk	Experiment met een inpassingsplan met verbrede reikwijdte									X	
Provincie Noord-Brabant	Experiment met een transitie naar zorgvuldige veehouderij									X	
Sluis Cadzand-Bad	Voor het project stedelijke ontwikkelingen Cadzand-Bad wordt artikel 2.3.1, eerste lid, van het Barro aangepast, onder «stedelijk gebied» wordt mede verstaan de in de Ontwikkelingsvisie Cadzand-Bad 2006 en de Schilvisie Cadzand-Bad 2011 aangewezen ruimte voor stedenbouwkundige ontwikkelingen.										X
Eerbeek Solarpark (stortplaats)	Een experiment waarbij de voormalige stortplaats wordt afgedekt met een nieuw soort folie die zonlicht omzet in elektriciteit.										X

Afdeling 6: Versnelde uitvoering bouwprojecten (voor zover gepubliceerd in de Staatscourant).

Aangezien voor Afdeling 6 geen aanwijzing per AMvB plaatsvindt, ontbreekt een volledig centraal overzicht. De tabellen bevatten de projecten waarvan achterhaald is dat een projectuitvoeringsbesluit is of wordt voorbereid.

Gemeente	Naam	Aard project
Wassenaar	Hoge Klei	25 woningen
Lansingerland	Caleido	60 starterswoningen
Leidschendam-Voorburg	Plaspoelstraat	47 woningen
Bergambacht	Dijklaan West II	84 laagbouwwoningen
Bergambacht	Secretaris Schippersstraat	39 appartementen
Beek	Onze Lieve Vrouwenplein 1	30 appartementen met de mogelijkheid van zorg op afroep
Wassenaar	Ter Weer	Early Childhood Centre (school)
Leidschendam-Voorburg	Landscheidingstraat	24 appartementen
Oostzaan	De Haal 8-10	12 woningen
Zwolle	IJsselheem Bagijneweide	35 woonzorgappartementen
Leidschendam-Voorburg	Zaagmolenstraat	31 appartementen, 20 eengezinswoningen
Zwolle	Vogelbuurt, wijk Kamperpoort	61 eengezinswoningen
Hillegom	Patrimoniumplein	30 woningen
Zwolle	Burgemeester Roelenweg	3 gebouwen met studenteneenheden, zorgcluster, fietsenberging
Oostzaan	Kerkbuurtschoollocatie fase 2	28 appartementen
Hilversum	Dudok woningen, Linschotenlaan	52 woningen en commerciële ruimte
Deventer	Deltaschoollocatie	54 woningen
Tytsjerksteradiel	Prins Bernhardstraat Burgum	24 woningen
Oldambt	Pastorieweg te Scheemda	Ziekenhuis
Culemborg	Werfterp Noord in de wijk Lanxmeer	12 woningen
Roerdalen	Wonen aan de Kasteeltuinen	34 woningen

Procedurestappen van projecten met een projectuitvoeringsbesluit.

	1e dag ter inzage legging ontwerp	Raadsbesluit*	1e dag ter inzage legging vastgesteld besluit	Beroep	Uitspraak Raad van State	Onherroepe-lijk besluit	Totale Procedure (mnd)
Wassenaar Hoge Klei	09-06-10	29-11-10	15-12-10	Ja	01-06-11	02-06-11	12
Lansingerland Caleido	05-08-10	10-03-11	17-03-11	Nee	n.v.t.	28-04-11	8
Leidschendam-Voorburg Plaspoelstraat	18-02-11	21-06-11	15-07-11	Nee	n.v.t.	26-08-11	6
Bergambacht Dijklaan-West II	28-04-11	28-06-11	07-07-11	Nee	n.v.t.	18-08-11	4
Bergambacht Secretaris Schippersstraat	28-04-11	28-06-11	07-07-11	Nee	n.v.t.	18-08-11	4
Beek OL Vrouweplein	23-06-11	06-10-11	13-10-11	Nee	n.v.t	25-11-11	5
Wassenaar Ter Weer	13-07-11	14-11-11	23-01-12	Nee	n.v.t.	04-01-12	6
Leidschendam-Voorburg Landscheiding-straat.	26-08-11	06-12-11	30-12-11	Nee	n.v.t.	10-02-12	6
Oostzaan De Haal 8-10	03-11-11	23-04-12	10-05-12	Nee	n.v.t.	20-06-12	7
Zwolle IJsselheem Bagijneweide	24-11-11	24-02-12	01-03-12	Nee	n.v.t.	12-04-12	5
Leidschendam-Voorburg Zaagmolenstraat	16-12-11	27-03-12	11-05-12	Nee	n.v.t.	21-06-12	6
Zwolle Vogelbuurt in de wijk Kamperpoort	15-03-12	23-05-12*	31-05-12	Nee	n.v.t.	12-07-12	4
Hillegom Patrimoniumplein	05-09-12	05-02-13	07-02-13	Nee	n.v.t	20-03-13	6
Zwolle Burgemeester Roelenweg	27-09-12	21-11-12	03-01-13	Nee	n.v.t.	13-02-13	5
Oostzaan Kerkbuurtschool-locatie fase 2	27-09-12	17-12-12	17-01-13	Ja	12-06-2013	12-06-2013	8
Hilversum Dudok woningen, Linschotenlaan	05-10-12	13-03-13	22-03-13	Nee	n.v.t.	02-05-13	7
Deventer Deltaschool-locatie	07-03-13	*	10-05-13	Nee	n.v.t.	22-06-13	3
Tytsjerksteradiel Prins Bernhard-straat Burgum	08-08-13		17-10-13	Nee	n.v.t.	28-11-13	3
Oldambt Pastorieweg te Scheemda	12-09-13	18-12-13					
	16-01-14	Nee	n.v.t.	26-02-14	6		
Culemborg Werfterp Noord in de wijk Lanxmeer	05-12-13	11-03-14	16-04-14	Nee	n.v.t.	18-06-14	6
Roerdalen Wonen aan de Kasteeltuinen	17-03-15	07-09-15*	14-07-15				

* De raad heeft aan het college de bevoegdheid voor het nemen van een projectuitvoeringsbesluit gedelegeerd.

Afdeling 7: Lokale projecten met nationale betekenis

		AMvB – Tranche									
Plaats	**Project**	**1e**	**2e**	**3e**	**4e**	**5e**	**6e**	**7e**	**8e**	**9e**	**10e**
Assen	FlorijnAs	X				Uit-breiding					
Rotterdam	Central District	X									
Utrecht	Stationsgebied	X			Aan-passing						

Bijlage II

Nr	Plaats	Project	Chw	AMvB – Tranche									
				1e	2e	3e	4e	5e	6e	7e	8e	9e	10e
A Nota Ruimte													
A1	Amsterdam Noordelijke IJoevers	Integrale gebiedsontwikkeling; focus op herstructurering bedrijventerrein	X										
A2	Den Bosch Spoorzone	Integrale gebiedsontwikkeling; binnenstedelijke herstructurering	X										
A3	Apeldoorn Kanaalzone	Integrale gebiedsontwikkeling; binnenstedelijke herstructurering	X										
A4	Den Haag Internationale Stad (onderdeel Scheveningen Boulevard)	Integrale gebiedsontwikkeling en kustversterking	X										
A5	Greenports (6 tuinbouwlocaties in ZH en Deurne	Integrale gebiedsontwikkeling, focus op glastuinbouw	X										
A6	Greenport Aalsmeer / Prima Viera	Integrale gebiedsontwikkeling, focus op glastuinbouw	X										
A7	Klavertje 4 Venlo	Integrale gebiedsontwikkeling, focus op glastuinbouw en verbinding A73-A67 (Greenportlane)	X										
A8	Nijmegen Waalfront	Integrale gebiedsontwikkeling; binnenstedelijke herstructurering	X										
A9	Eindhoven A2 zuidelijke aansluiting (zie ook Eindhoven brainport)	Integrale gebiedsontwikkeling; aanleg infrastructuur en herstructurering werklandschappen	X										
A10	Nieuwe Hollandse Waterlinie	Integrale gebiedsontwikkeling; restauratie forten, natuurontwikkeling, verbetering	X										
A11	Waterdunen	Integrale gebiedsontwikkeling; focus op natuurontwikkeling en recreatie, kustversterking	X										
A12	Maastricht Belvedère	Integrale gebiedsontwikkeling; herstructurering bedrijventerrein tot woon- en werkgebied	X										
A13	Nieuw Reijerwaard / Westelijke Dordtse Oever Zuidplaspolder	Integrale gebiedsontwikkeling; herstructurering bedrijventerrein	X										
A14	Zuidplaspolder	Integrale gebiedsontwikkeling voor functies wonen, werken, glas, groen, water en recreatie	X										
A15	Groningen Centrale Zone	Integrale gebiedsontwikkeling; binnenstedelijke herstructurering	X										
A16	Oude Rijnzone	Integrale gebiedsontwikkeling; focus op herstructurering bedrijventerrein	X										
A17	Westelijke Veenweiden	Integrale gebiedsontwikkeling; herstructurering van kwetsbare delen van veenweidegebieden	X										

				AMvB – Tranche									
Nr	**Plaats**	**Project**	**Chw**	**1e**	**2e**	**3e**	**4e**	**5e**	**6e**	**7e**	**8e**	**9e**	**10e**
A18	Hengelo Hart van Zuid	Integrale gebiedsontwikkeling; binnenstedelijke herstructurering	X										
A19	IJsseldelta	Integrale gebiedsontwikkeling; “blauwe bypass” met mogelijkheden voor natuurontwikkeling en recreatie	X										
A20	IJsselsprong	Integrale gebiedsontwikkeling met focus op woningbouw, bereikbaarheid en groene buffer	X										
A21	Mooi en Vitaal Delfland	Integrale gebiedsontwikkeling met focus op herstructurering glas en groen	X										
A22	Almere Weerwaterzone	Verdiepte aanleg A6 om barrière-werking te voorkomen en integrale gebiedsontwikkeling te faciliteren	X										
A23	Rotterdam Stadshavens	Integrale gebiedsontwikkeling met focus op herstructurering van verouderde bedrijventerreinen	X										
A24	Brainport Eindhoven	Integrale gebiedsontwikkeling; aanleg infrastructuur en herstructurering werklandschappen	X										
A25	Den Haag Inter-nationale Stad (onderdeel Worldforum)	Vestigingsplaats voor internationale bedrijven + bereikbaarheid	X										
A26	Westflank Haarlemmermeer	Integrale gebiedsontwikkeling; woningbouwopgave, piekwater-berging, recreatieve groen-ontwikkeling, versterking Groene Hart	X										
A27	Breda Centraal (t.b.v. Nieuw Sleutelproject)	Ontwikkeling openbaar vervoerterminal	X										
A28	Windmolenpark Tweede Maasvlakte	Ontwikkeling windmolenpark	X										
A30	Emmen	Atalanta			X								
Aa Gebiedsontwikkeling met nationale uitstraling													
Aa1	Amstelveenlijn	Amstelveenlijn: ombouw van tramlijn 51 in Amstelveen tot onderdeel van het metronetwerk in de stadregio Amsterdam			X								
Aa2	Amsterdam	VU-gebied			X								
Aa3	Amsterdam	Zuidas			X								
Aa4	Den Haag	Binckhorst			X								
Aa5	Delft	Spoorzone (aanpassing: uitbreiding plangebied)			X							Aan-passing	
Aa6	Overijssels Vechtdal	Ruimte voor de Vecht			X								
Aa7	Tilburg	Vossenberg-West II				X							
Aa8	knooppunt Hattemerbroek	Bedrijvenpark H2O				X							

				AMvB – Tranche									
Nr	**Plaats**	**Project**	**Chw**	**1e**	**2e**	**3e**	**4e**	**5e**	**6e**	**7e**	**8e**	**9e**	**10e**
Aa9	Arnhem/ Elst/ Bemmel/ Nijmegen	Landschapspark Lingezegen					X						
Aa10	Deventer	Bedrijvenpark Deventer A1					X						
Aa11	Voorst	Glastuinbouwcluster Withagen en Afvalverwerking VAR (Voorst)					X						
Aa12	Zoetermeer	Nieuwe Driemanspolder (Zoetermeer)					X						
Aa13	Twente	Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente					X						
Aa14	Rotterdam	Hofbogen Rotterdam					X						
Aa15	Driebergen-Zeist	Stationsomgeving Driebergen-Zeist en landgoed de Reehorst					X						
Aa16	Den Haag/ Leidschendam/ Voorburg	Rotterdamsebaan (Den Haag/ Leidschendam-Voorburg)					X						
Aa17	Lelystad	Flevokust						X					
Aa18	Haarlemmermeer	Amsterdam Connecting Trade (ACT)/ A4 Zone West							X				
Aa19	Haarlemmermeer	Schiphol Logistics (SLP)							X				
Aa20	Delfzijl	Zeehaven- en industriegebied Oosterhorn, 1.290 ha.								X			
Aa21	Eemsmond	Zeehaven- en industriegebied Eemshaven								X			
Aa22	Houten	Eiland van Schalkwijk, landelijk gebied tussen Lek, Lekkanaal en Amsterdam-Rijnkanaal								X			
Aa23	Leeuwarden	Diary Campus, internationaal onder-zoeks- innovatie- en kenniscentrum								X			
Aa24	Katwijk	Valkenburg, voormalig (militair) vliegveld								X			
Aa25	Hellevoetsluis	Kickersbloem III, uitbreiding bedrijventerrein								X			
Aa26	Amsterdam	ZuidasDok, multimodaal vervoersproject								X			
Aa27	Lelystad	Markerwadden, natuur-ontwikkelingsproject								X			
Aa28	Rotterdam	Stadionpark, herontwikkeling stedelijk gebied								X			
Aa29	Westland	Dijckerwaal, bouw tijdelijk logiesgebouw/labourhotel								X			
Aa30	Almere	Weerwater, gebiedsontwikkeling in het centrum van Almere								X			
Aa31	Almere	Ice Dôme, nationale topsport-accommodatie voor schaatssporten									X		
Aa32	Muiden	KNSF-terrein, herontwikkeling terrein voormalige kruitfabriek									X		
Aa33	Muiden	Buitenhaven, uitbreiding bestaande (recreatie-) jachthaven									X		
Aa34	Muiden	Brediusterrein, Woningbouw, hotel en sportdoeleinden op terrein van 9 ha							X				
Aa35	Eemshaven	Wind op land 5 tot 100 MW									X		

				AMvB – Tranche									
Nr	**Plaats**	**Project**	**Chw**	**1e**	**2e**	**3e**	**4e**	**5e**	**6e**	**7e**	**8e**	**9e**	**10e**
Aa36	Delfzijl	Wind op land 5 tot 100 MW									X		
Aa37	Veendam	Wind op land 5 tot 100 MW, N33. Gebied ligt aan de N33 en loopt van de A7 in het Noorden langs Veendam.									X		
B Bodembescherming en bodemenergie													
B1	Havengebied Rotterdam	Pilotproject voor gebiedsgerichte aanpak van grootschalige grondwaterverontreiniging	X										
B2	Utrecht biowasmachine	Pilotproject met combinatie van winning van bodemenergie en aanpak bodemverontreiniging	X										
C Waterstaatswerken													
C1	Kustlijn en kustfundament Noordzee	Zandsuppleties en werken ter voorkoming of tegengaan van een landwaartse verplaatsing van de kustlijn	X										
C2	Dijkversterking Eemshaven-Delfzijl	Versterken en aardbevingsbestendig maken van de primaire waterkering in combinatie met gebiedsgerichte initiatieven											X
D Luchthavens													
D1	Luchthaven Twente	Ontwikkeling burgerluchthaven	X										
D2	Luchthaven Lelystad	Vaststellen gebruiksmogelijkheden	X										
D3	Luchthaven Eindhoven	Vaststellen gebruiksmogelijkheden	X										
E Wegenprojecten													
E1	A1/A27	Wijziging	X										
E2	A1/A6/A9	Wijziging	X										
E3	A12	Verbreding	X										
E4	A2	Aanleg/wijziging	X										
E5	A4	Aanleg	X										
E6	A74	Aanleg	X										
E7	N61	Aanleg/wijziging	X										
E8	N23	Aanleg/wijziging	X										
E9	A6/A7	Wijziging	X										
E10	N31	Wijziging	X										
E11	N35	Aanleg/wijziging	X										
E12		Ontwikkeling en aanleg	X										
E13	A15	Aanleg/wijziging (aanleg tunnel)	X										
E14	A7	Aanleg/wijziging	X										
E15	N18	Aanleg/wijziging		X									
E16	N50	Wijziging					X						
E17	Knooppunt Hoevelaken	Vergroting capaciteit knooppunt verbreding A1 tussen Bunschoten en Barneveld en A28 tussen Maarn en Nijkerk									X		
E18	A2-traject 't Vonderen-Kerensheide	Structurele verbreding										X	

				AMvB – Tranche									
Nr	**Plaats**	**Project**	**Chw**	**1e**	**2e**	**3e**	**4e**	**5e**	**6e**	**7e**	**8e**	**9e**	**10e**
E19	A27-traject Houten-Hooipolder	Vergroting wegcapaciteit; verbetering luchtkwaliteit, geluidsituatie en barrière werking										X	
F Bruggen													
F1	Boogbrug Beek	Renovatie	X										
F2	Brienenoord-brug (westelijke boog)	Renovatie	X										
F3	Brug bij Ewijk	Renovatie	X										
F4	Calandbrug	Renovatie	X										
F5	Galecopperbrug	Renovatie	X										
F6	Gideonsbrug	Renovatie	X										
F7	Ketelbrug	Renovatie	X										
F8	Kreekrakbrug	Renovatie	X										
F9	Kruiswaterbrug	Renovatie	X										
F10	Muiderbrug	Renovatie	X										
F11	Scharbergbrug	Renovatie	X										
F12	Scharsterrijn-brug	Renovatie	X										
F13	Suurhoffbrug	Renovatie	X										
F14	Wantijbrug	Renovatie	X										
G Spoorwegen													
G1	Emplacement Amersfoort westzijde	Ongelijkvloerse kruising (tunnelbak)	X										
G2	Vrije kruising bij Transformator-weg, Amsterdam	Ongelijkvloerse kruising (spoorviaduct)	X										
G3	Zuidtak OV SAAL Riekerpolder-Duivendrecht	Wijziging naar 4 en 6 sporen (incl. ongelijkvloerse dubbele vork-aansluitingen)	X										
G4	Traject Leeuwarden - Groningen	Wijziging van 1 naar 2 sporen	X										
G5	Flevolijn OV SAAL	Geluidmaatregelen en spoor-verdubbeling bij Almere	X										
G6	Grens Nederland, België, Duitsland	IJzeren Rijn					X						
Ga Lightrailverbindingen													
Ga1	Rijn Gouwelijn					X							
H Vaarwegen, sluizen, havens													
H1	Lekkanaal	Verbreding/verdieping/aanleg derde sluiskolk	X										
H2	IJmond	Lichteren bulkcarriers/aanleg nieuwe insteekhaven	X										
H3	Waal-Rijn	Aanleg twee overnachtings-havens	X										
H4	Havenontwikke-ling het Kooster, Utrecht	Nieuwe binnenhaven (10 ha) in aansluiting op bedrijventerrein Het Klooster in Nieuwegein									X		

Verantwoording

Voorafgaande voortgangsrapportages

Het experimentele karakter van de wet heeft bij de parlementaire behandeling geleid tot de toezegging[49] om de vinger aan de pols te houden en jaarlijks te rapporteren over de voortgang van de uitvoering van de Chw. Ook stond in de oorspronkelijke wet (artikel 5.9a) dat de minister van Justitie binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet een evaluatie zou maken over de effecten van Hoofdstuk 1 (bestuursrechtelijke bepalingen). In vervolg hierop zijn de volgende rapportages aan het parlement gestuurd:

Voortgangsrapportage 2010-2011

De eerste voortgangsrapportage is bij brief van 9 december 2011 aan het parlement gezonden. Deze rapportage bestaat uit twee onderdelen:

- ‘Rapportage praktijkervaringen Crisis- en herstelwet – evaluatie 2010-2011’
- ‘Tussenrapportage evaluatieonderzoek procesrechtelijke bepalingen Crisis- en herstelwet.’
- Het rapport omvat de periode 31 maart 2010 (op dat moment trad de Chw in werking) tot medio 2011.

Voortgangsrapportage 2011-2012

Op 15 mei 2012 hebben de ministers van Infrastructuur en Milieu en van Veiligheid en Justitie een tweetal rapporten naar het parlement gestuurd:

- Evaluatieonderzoek procesrechtelijke bepalingen Crisis- en herstelwet, A.T. Marseille, B.W.N. de Waard, F.J. Jansen, K.J. de Graaf, N.A. De Vos, Rijksuniversiteit Groningen & Universiteit van Tilburg, 30 maart 2012;
- Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet – Voortgangsrapportage 2011-2012. De Voortgangsrapportage 2012 omvat de periode van medio 2011 tot begin april 2012.

Voortgangsrapportage 2012-2013

De Voortgangsrapportage 2012-2013 omvat zowel de bestuursprocesrechtelijke aspecten van de Chw als de bijzondere voorzieningen. Het rapport beslaat de periode van april 2012 tot mei 2013. De minister van IenM heeft het voortgangsrapport op 28 augustus 2013 aan het parlement gestuurd.

Voortgangsrapportage 2013-2014

De Voortgangsrapportage 2013-2014 bestaat weer uit twee delen:

- In opdracht van de minister van Veiligheid en Justitie is een evaluatie uitgevoerd naar Hoofdstuk 1 van de Chw (bestuursprocesrecht en milieueffectrapportage) met als titel: ‘Crisis- en herstelwet: tweede evaluatie procesrechtelijke bepalingen’, Vakgroep Bestuursrecht van de Rijksuniversiteit Groningen en Departement Publieksrecht, Encyclopedie en Rechtsgeschiedenis van de Universiteit van Tilburg, 17 april 2014
- De minister van IenM rapporteert in het rapport over de voortgang met de bijzondere voorzieningen van de Chw in de periode mei 2013- begin april 2014: ‘Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet – Voortgangsrapportage 2013-2014.

Voortgangsrapportage 2014-2015

Voorliggende Voortgangsrapportage 2014-2015 is de vijfde in de reeks voortgangsrapporten en doet verslag over de periode vanaf april 2014 tot medio 2015. In vervolg op de vraag van de heer Smaling tijdens het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer van 17 december 2014[50] is de inhoud van de jaarlijkse voortgangsrapportage aangevuld.

Aanvullingen in de rapportage 2014-2015

In aansluiting op de reeks voortgangsrapportages is in de rapportage aangevuld met:

- Een nadere analyse van de impact van de wet aan de hand van overzichten en analyses van de bestuursrechtelijke bepalingen
- Inhoudelijke en cijfermatige voortgangsinformatie over de bijzondere voorzieningen (experimenten)
- Het uitlichten van enkele experimenten vanuit meerdere invalshoeken dan alleen de projectleider

Bovendien is ten behoeve van de objectiviteit een begeleidingscommissie ingesteld waarin overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en wetenschap zijn vertegenwoordigd.

Samenstelling Begeleidingscommissie Voortgangsrapportage Crisis- en herstelwet

De Begeleidingscommissie staat onder voorzitterschap van de heer prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman (Staatsraad) en bestaat verder uit mevrouw mr. M.A. (Marga) Robesin (Stichting Natuur en Milieu) en de heren prof. dr. Ir. A.G. (Arjan) Bregman (Instituut voor Bouwrecht), prof. mr. Dr. B.J. (Ben) Schueler (universiteit Utrecht, vanaf 1/7/15 Staatsraad), mr. M. (Marco) Lurks (VNG) en mr. M.J. (Martijn) Verwoerd (Bouwend Nederland).

De Begeleidingscommissie is drie keer bij elkaar geweest en heeft in die bijeenkomsten richting gegeven aan de opzet en inhoud van de rapportage. In de eerste bijeenkomst zijn de kaders vastgesteld, in de tweede bijeenkomst is aan de hand van een ruw concept bezien welke lacunes nog aanwezig waren en in de laatste bijeenkomst is de volledigheid en consistentie van de rapportage besproken.

---

49 Nota naar aanleiding van het verslag (TK 32 127 nr 7).

50 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 32 660, nr. 62

Colofon

Auteur
Naeff Consult bv

Eindredactie
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Vormgeving, opmaak en realisatie
Vormvijf, Den Haag

December 2015

Nu al Eenvoudig Beter

Dit is een uitgave van het

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Interdepartementale programmadirectie Eenvoudig Beter

Programma Crisis- en herstelwet

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienm

December 2015